

Mestrado em Gestão
Administração Pública

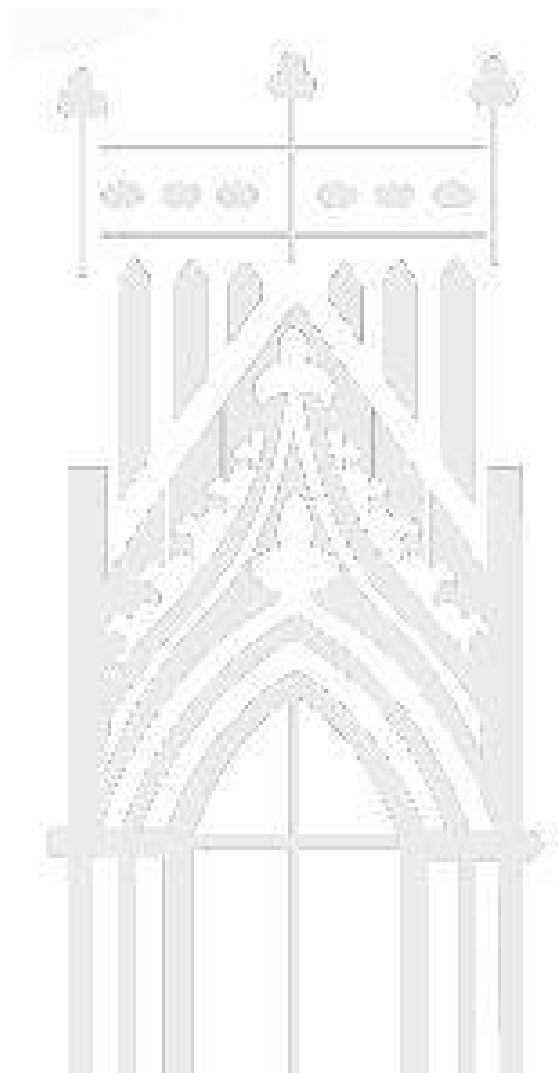
Orçamento Anual: O Caso do Estado de
Alagoas

Paulo Rocha Mota

Setembro | 2018



Escola Superior
de Tecnologia
e Gestão





Projeto Aplicado de Mestrado em Gestão, Especialização em Administração Pública

Orçamento Anual: O Caso do Estado de Alagoas

por

Paulo Rocha Mota

Orientadora: Prof.^a Doutora Maria José Andrade Pais Valente

Guarda, setembro de 2018

Dedicatória

*Dedico este trabalho a Deus,
que com sua infinita sabedoria,
foi um importante guia na minha
trajetória.*

Agradecimentos

Agradeço a Deus por ter me dado saúde, persistência e inteligência para superar todas as dificuldades e conseguir chegar onde hoje estou.

Pela minha vida, dos meus familiares e amigos.

Aos meus pais, Leonardo e Gerusa.

Às minhas filhas Paula e Monique Mota e à minha esposa Sandra Maria Ribeiro Mota, pelo amor, paciência e incentivo pela conclusão deste trabalho.

Aos meus mestres pelos ensinamentos.

Obrigado!

Resumo

O Orçamento Público é uma ferramenta que delimita e discrimina os gastos públicos e a arrecadação de receitas, evidenciando papel estratégico no desenvolvimento social. Em função dos escândalos recentes e das corrupções registradas nos municípios, cada vez mais tem se implementado práticas de gestão mais eficientes, transparentes e que eleve a sociedade ser um agente de fiscalização, com responsabilidade direta de atuar e propor melhorias para o processo de alocação de recursos públicos.

As ações de controle social e de transparência pública são explicadas e realçadas pela necessidade da Gestão Pública de acessibilizar as informações e dados orçamentários à coletividade, buscando construir um relacionamento permeado de participação social e construção de indicadores positivos de crescimento e de progresso.

Alagoas não pode estar desvencilhado do modelo de gestão pública participativa, priorizando os pressupostos da *Accountability*, do orçamento participativo, ações que abrem espaço para a participação social.

Logo, este estudo tem como objetivo geral, examinar a partir da análise dos modelos orçamentários e proposta de transparência vistos no Estado de Alagoas, a construção de modelos de gestão pública eficiente e que proporcione os meios à sociedade para que ela fiscalize, proponha ações e soluções estratégicas e participe do processo de definição orçamentária.

O método utilizado é revisão bibliográfica, com viés descritivo e exploratório, a partir de resgate e seleção de achados científicos nas plataformas de pesquisa online (SciELO, Google Acadêmico, Spell e Banco de Dissertações da Capes), e outras fontes de consulta, bem como a análise e discussão de abordagens e modelos orçamentários proveniente da gestão pública, demonstrado a partir do estudo de caso, localizados em portais de transparências do Governo do Estado de Alagoas.

Entretanto, quanto às contribuições de novos modelos de engajamento social e de proposição de transparência pública para a elaboração de modelos orçamentários participativos no Estado de Alagoas, verifica-se, com fundamento na bibliografia, que a produção científica ainda é incipiente em se tratando do assunto Orçamento Público, na abordagem sobre a participação popular, sendo o assunto tratado em sua maioria de forma técnica e histórica.

Logo, fundamentado na Lei Complementar 131/09 e Lei de Acesso à Informação, pode-se dizer que são leis bastante eficientes se seguidas à risca, mas embora obrigue a implantação de mecanismos para que a população participe e acompanhe as ações do governo, em se tratando de Orçamento Público, alguns municípios não cumprem com tal determinação. Todavia, mesmo havendo problemas com a divulgação em tempo real das informações pertinentes ao Orçamento Público, em diversas prefeituras de Alagoas, após analisar o estudo de caso dos Portais de Transparências do Governo de Alagoas,

constata-se que governo fortalece o espírito de transparência pública, fato que inspira um bom gerenciamento orçamentário, uma vez que cumpre com as determinações contidas nas Leis citadas, com *sites* bastante elucidativos e acessíveis à população interessada.

Palavras-chave: Alagoas, Orçamento Público, Informação, Transparência.

Jel Code: H61: Budget • Budget Systems, H72: State and Local Budget and Expenditures

ABSTRACT

Public Budget is a tool which is used to establish the limit of government expenditures and revenue for a year and also to highlight government strategic role in social development. After Brazil's most relevant corruption cases presented in the media, it is essential to implement efficient, transparent and effective practices when it comes to managing public revenue. It is relevant that the society as whole get involved as a fiscal and act in order to propose a better way of using public financial resources.

The practice of presenting budgets and fiscal policy must be transparent and regulated by public offices. They must give access to the community so that all the members involved may be able to build up positive outcomes in order to promote a progressive growth.

The State of Alagoas, in Brazil must not be apart from this way of controlling public budget, prioritizing participative budgeting *accountability* in a way that people impacted by a budget are actively involved in the budget creation process.

According to what was first mentioned, this study aims at examining, based on efficient public budget models, Alagoas State budget and transparency proposals, as a way of providing the society ways to inspect, control, propose actions and solutions to the Management Authority, as well as establishing strategic solutions so that the community actively participate in the process of formulating the financial statements.

The study is a case study which used bibliography review as its method, as well as descriptive and exploratory approaches. Online research platforms, such as Scielo, Google Academic, Spell and Capes dissertation data bank were used in this study. It was also used in this study other sources, for instance, analysis and discussions approaches, budget models in public management and also Alagoas Government transparency website.

Despite new social engagement models and public transparency models to public budget statements in the State of Alagoas, the bibliography analysis showed that scientific production is still initial when it comes to Public Budget and community participation. It was noticed that those topics are only referred technically and historically.

Although the Brazilian bill 131/09 and Access to Information law are considered very efficient and they reinforce the implementation of a mechanism to include participation and control of the population towards the government actions, many cities do not follow the regulations established by those laws. And yet, the State of Alagoas invest in transparency in Public Budget with a very clear and easy-to-use sites, which is a good way to build a good budget management, since it is following the recommendations of the laws created by the legislative house and also giving access to the community.

Key Words: Alagoas, Public Budget, Information, Transparency.

Índice

Glossário de Siglas	vii
Índice de Figuras	ix
Índice de Quadros	x
Índice de Tabelas e Gráficos	xi
Introdução	1

PARTE I – ANÁLISE TEÓRICA

Capítulo n.º 1 – O Orçamento Público Brasileiro

1.1 – Enquadramento	5
1.2 – Revisão histórica do Orçamento Público no contexto das Constituições Brasileiras.....	8
1.2.1 – Constituição de 1824	9
1.2.2 – Constituição de 1891	10
1.2.3 – Constituição de 1934	11
1.2.4 – Constituição de 1937	12
1.2.5 – Constituição de 1946	13
1.2.6 – Constituição de 1967	14
1.2.7 – Constituição de 1988	15
1.3 – Conceitos, definições e evolução orçamentária no Brasil	17
1.3.1 – Conceitos e definições de orçamento	18
1.3.2 – Evolução orçamentária no Brasil.....	20
1.4 – Princípios orçamentários	25
1.4.1 – Princípios orçamentários clássicos	26
1.4.2 – Princípios orçamentários modernos.....	28
1.5 – Considerações sobre o capítulo	29

Capítulo n.º 2 – Orçamento do Estado

2.1 – Enquadramento	31
2.2 – Revisão histórica do orçamento de Alagoas	35
2.3 – Princípios orçamentários no Estado de Alagoas: o caso do orçamento participativo	38
2.3.1 – A Lei Orçamentária Anual (LOA) – breves considerações sobre as despesas correntes e capital	42
2.4 – Considerações sobre o capítulo	44

Capítulo n.º 3 – Orçamento dos Municípios

3.1 – Enquadramento	47
3.2 – Créditos Adicionais e Congêneres Associados	49
3.3.1– Transparência na Administração Pública Municipal.....	58
3.3.2 – <i>Accountability</i> no Orçamento Municipal.....	61
3.4 – Lei de Acesso à Informação	68

Capítulo n.º 4 – Órgãos de Controle como instrumento de fiscalização e de controle dos recursos públicos e orçamentários

4.1 – Enquadramento	73
4.2 – Papel dos Tribunais de Contas na fiscalização de gastos públicos: função de controle externo	75
4.3 – A participação popular como mecanismo de fiscalização da administração pública	79
4.3.1 – Administração Pública.....	87
4.4 – Considerações sobre o capítulo	89

PARTE II – ESTUDO DE CASO

Capítulo n.º 5 – Análise sobre *Accountability*, Prestação de Contas e Ação de Transparência Pública no Estado de Alagoas

5.1 – Enquadramento	92
5.2 – Alagoas - estado da arte	95
5.3 – Delimitações do estudo	102
5.4 – Método de pesquisa	102
5.5 – Ambiente e tempo de pesquisa	104
5.6 – Instrumento utilizado para a pesquisa	105
5.7 – Procedimentos.....	106
5.8 – Portais da transparência	106
5.9 – Apresentação dos resultados da pesquisa e discussão.....	107
5.10 – Considerações sobre o capítulo	119
Conclusão	120
Bibliografia.....	123

Glossário de Siglas

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

ANOP – Auditoria de Natureza Operacional

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CF/89 – Constituição do Estado de Alagoas de 1989

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CGU – Controladoria Geral da União

CONSAD – Conselho de Secretários Estaduais de Administração

DOU – Diário Oficial da União

FCAI – Fundação Canadense de Auditoria Integrada

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e de Estatística

INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas

IR – Imposto de Renda

ISSAI – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC 131/09 – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos

OBZ – Orçamento base-zero (OBZ)

PIB – Produto Interno Bruto

PNAGE– Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal

PNAFE – Programa de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

SIC – Serviço de Acesso ao Cidadão

TC – Tribunal de Contas

TCEAL – Tribunal de Contas do Estado de Alagoas

TCM – Tribunais de Contas Municipais

TCU – Tribunal de Contas da União

Índice de Figuras

Figura n.º 1 – Ranking dos Municípios em portais de transparência	100
Figura n.º 2 – Página inicial do portal	104
Figura n.º 3 – Continuação da página inicial do portal	104
Figura n.º 4 – Portal da Transparência do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas ..	105
Figura n.º 5 – Dotações orçamentárias de Alagoas por mês (2017).....	112
Figura n.º 6 – Gráfico de Gastos com servidores de Alagoas (2012-017)	114

Índice de Quadros

Quadro n.º 1 – Orçamento Público nas Constituições Brasileiras (1824 – 1988)	17
Quadro n.º 2 – Princípios Orçamentários Clássicos	26
Quadro n.º 3 – Recursos para abertura de Créditos Adicionais.....	53
Quadro n.º 4 – Síntese da transparência no Brasil.....	66
Quadro n.º 5 – Tipos de Controle	74
Quadro n.º 6 – Orçamento de Maceió em 2018.....	94
Quadro n.º 7 – Estado de Alagoas – Informações Básicas	96
Quadro n.º 8 – Quadro comparativo dos portais da transparência no Municípios alagoanos que não possuem portais nos últimos três anos (2013, 2014 e 2015)	99
Quadro n.º 9 – Outras Despesas Correntes – Alagoas (2015 à 2017)	116
Quadro n.º 10 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais– Alagoas (2015 à 2017). .	117
Quadro n.º 11 – Dotações orçamentárias de Alagoas por mês (2017)	118

Índice de Tabelas e Gráficos

Tabela n.º 1 – Receitas realizadas em Alagoas, 2015, 2016,2017	107
Tabela n.º 2 – Valor dos repasses aos municípios de Alagoas (2010 -2017)	109
Tabela n.º 3 – Dotações orçamentárias de Alagoas, em 2017	110
Tabela n.º 4 – Número de servidores de Alagoas (2012-2017).....	114
Gráfico n.º 1 – Convênios.....	62
Gráfico n.º 2 – Prestação de Contas	62
Gráfico n.º 3 – LRF	67
Gráfico n.º 4 – Contas Públicas	67
Gráfico n.º 5 – Acesso á Internet - Alagoas	97
Gráfico n.º 6 – Acesso á Internet – Brasil/Alagoas	97

Introdução

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento que espelha decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade. O orçamento deve conter, de maneira planejada, a estimativa da arrecadação de receitas e de autorização para a realização de despesas. Assim sendo, a sociedade civil tem papel importante na destinação do Orçamento Público devendo fiscalizar este processo, seja fazendo análises, fiscalizando execução, cobrando transparência e idoneidade do poder público (Giacomoni, 2010).

O direito ao acesso à informação orçamentária é necessário para que haja a democratização do processo orçamentário, bem como a participação da sociedade e do controle social. A base dos orçamentos da União, dos Estados e Municípios deve estar disponível para consulta e acompanhamento da população, inclusive pela internet.

A Lei nº 12.527, de 2011, que regulamenta Acesso à Informação entrou em vigor a partir de maio de 2012, em que é destacada a formação de um novo instrumento de cidadania, como o reconhecimento da verdade histórica, com a reordenação das relações internacionais sobre política de sigilo, e constituição da informação com a abrangência e a imposição pedagógica de nova gestão pública. Dessa forma, cabe aos órgãos e às entidades públicas incentivar a divulgação em local de fácil acesso à informação de interesse coletivo ou geral produzida ou mantida por eles (Pereira & Levino, 2014).

A autoridade deve publicar em *site* apropriado na internet, através do portal de transparência, nos termos do Regulamento, as seguintes informações: rol das informações que tenham sido desclassificadas de seu sigilo nos últimos 12 meses; rol dos documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura; relatório estatístico contendo a quantidade de pedido de informação recebidos, atendidos e indeferidos, como informações genéricas sobre solicitantes (Rocha; Marcelino & Santana, 2013: 47). Essas informações ensejam um novo modelo de gestão mais transparente, pautado em *Accountability*, eficiente e efetivo em suas abordagens de Gestão Pública.

No Brasil, apesar de ser um conceito relativamente novo, *Accountability* atrelada a modelos de orçamento participativo, com amplo controle social e um estímulo à

participação e fiscalização da sociedade nos gastos públicos já é um indicador estratégico que vem nortando ações eficientes de gerenciamento, a exemplo do que ocorre no Estado de Alagoas, que tem demonstrado seguir as orientações e respeitado os princípios que potencializam os direitos sociais e a garantia de acesso à informação ao cidadão.

O controle social está relacionado com a participação do cidadão na gestão pública, com a intervenção na tomada de decisão administrativa, e também a orientação para a Administração em que as medidas tomadas possam atender ao interesse público, e ao mesmo tempo, exercer um controle estratégico sobre a ação do Estado, determinando que gestor público possa prestar contas da sua atuação (Pereira, 2015).

A participação da sociedade é assegurada pela Constituição Federal, em que os cidadãos não só participam na formulação das políticas públicas, como também fiscalizam de forma constante a aplicação dos recursos públicos.

Com isto, o cidadão, além de eleger de quatro em quatro anos os seus representantes tem também missão de acompanhar durante o mandato como está sendo exercido, por meio de avaliação e supervisão da tomada de decisão administrativa.

Nesse sentido, compreendendo esses conceitos e as análises a partir dos pressupostos teórico-conceituais acerca da Transparência Pública, Orçamento Participativo, Controle Social e Accountability tem-se como objetivo geral, examinar, a partir da análise dos modelos orçamentários e proposta de transparência vistos no Estado de Alagoas, a construção de modelos de gestão pública eficiente e que proporcione os meios à sociedade para que ela fiscalize, proponha ações e soluções estratégicas e participe do processo de definição orçamentária. Como objetivos específicos tem-se, tratar sobre o Orçamento Público; descrever sobre o orçamento do Estado de Alagoas; abordar sobre os órgãos de controle; fazer a análise acerca de Accountability, prestação de contas e Ação de Transparência Pública no Estado de Alagoas.

Logo, busca-se elucidar e responder a seguinte questão da pesquisa: Quais as contribuições de novos modelos de engajamento social e de proposição de transparência pública para a elaboração de modelos orçamentários participativos no Estado de Alagoas?

A pesquisa foi desenvolvida a partir do método de pesquisa bibliográfica, cujos instrumentos para o estudo são: livros, leis, documentos, artigos, monografias de plataformas científicas, assim como *sites* governamentais. Os subsídios necessários foram pesquisados, selecionados, lidos, interpretados, fichados e em seguida escrita a pesquisa. A pesquisa também se desenvolve por meio de estudo de caso, onde se apresentam dados sobre *Accountability*, dando destaque a pesquisa em Portais da Transparência do Estado de Alagoas. Portanto, trata-se de uma pesquisa descritiva, mas também exploratória, uma vez que se vale de dados bibliográficos, assim como busca elucidar uma dúvida através de dados coletados a partir de portais de transparência, explorando dados e expondo os resultados e discussão. É Qualitativa, uma vez que, apesar de utilizar dados numéricos, eles não servem como meio de análise do estudo, mas busca demonstrar questões mais setorializadas na área governamental, dando ênfase a transparência e participação popular.

O Estudo divide-se em cinco capítulos. No primeiro, descreve-se sobre o Orçamento Público, apresentando diversos conceitos e opiniões acerca do tema, destacando o Orçamento nas Constituições Brasileiras, para isto, foram dadas ênfases a descrições de autores como, Giacomoni (2010); Pereira (2015) e Carvalho (2016), dentre outros.

O capítulo dois aborda sobre o Orçamento do Estado de Alagoas, fazendo seu enquadramento, assim como revisão histórica e outros aspectos relacionados ao Orçamento Público no Estado. Já o capítulo três, apresenta o Orçamento Público nos Municípios de Alagoas, destacando conceitos acerca dos créditos adicionais e congêneres associados, assim como a transparência na administração pública municipal e a *Accountability* no orçamento municipal, descrevendo a importância da Lei de Acesso à Informação e a Transparência na gestão pública.

No quarto capítulo destaca-se sobre os órgãos de controle, abordando o controle como instrumento de fiscalização e controle dos recursos públicos e orçamentários, apontando a função de controle externo e interno, a partir do papel dos Tribunais, além de destacar sobre participação popular no controle da Administração Pública. Já o capítulo cinco, apresenta estudo de caso, analisando a *Accountability*, assim como a Prestação de Contas e Ação de Transparência Pública no Estado de Alagoas, dando destaque a portais de transparência, descrevendo, analisando, e apresentando os resultados do estudo de caso.

PARTE I – ANÁLISE TEÓRICA

Capítulo n.º 1 – O Orçamento Público Brasileiro

1.1 Enquadramento

O Orçamento Público é valorosa ferramenta de gerenciamento financeiro, bem como, um importante instrumento de planejamento, seja de uma organização, um país, um Estado ou mesmo um município. Via de regra, o Orçamento Público não é somente uma forma a partir do qual os recursos são alocados, mas principalmente é considerado uma fonte de reconhecimento das necessidades da sociedade e modos eficientes de atender a essas demandas (Giacomoni, 2010).

Atuando em prol do bem comum, o orçamento foi, ao longo do tempo, adquirindo uma maior consistência no que tange a sua função principal. Antes disso, a ideia norteadora de orçamento era pouco difundida, uma vez que, no Brasil, a distribuição de recursos e outros elementos era incipiente e árida; tudo começou com a cobrança de impostos de maneira exorbitante, para custear as funções administrativas do Estado e das suas regalias. Naquela época, era a sociedade quem arcava com o ônus do Estado, motivo pelo qual resultaram, depois de um tempo, em insatisfações e exigência por um maior controle dos gastos públicos (Antunes, 2011; Moreira, 2014).

Após discussões de cunho político e econômico, foram reconhecidos os direitos e necessidades sociais como balizadores da elaboração do orçamento. Segundo Martinelli (2015: 10), *“um dos pilares da democracia é o Orçamento Público. O Estado não pode gastar os seus recursos públicos sem que antes tenha sido autorizado para tanto pelos representantes eleitos diretamente pelo povo.”*

Sem dúvida, com as ferramentas de controle existentes, a sociedade se sente preparada para questionar propósito do orçamento, ainda mais quando ele destoava do que é previsto. Segundo dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) (2013), a administração é a responsável pelo gerenciamento dos recursos acima de 40% do Produto Interno Bruto (PIB), anualmente, e, desse valor, 37,5% são os provenientes de tributos (Martinelli, 2015). Observando as estatísticas e sua evolução, percebe-se notavelmente que o orçamento no Brasil ainda está um pouco distante de demonstrar o seu verdadeiro propósito, embora a forma como se desenvolve para abranger um maior número de necessidades faz da sua aplicabilidade uma boa ferramenta de administração.

Para Pereira (2015), a finalidade do orçamento vai além de satisfazer demandas sociais. Ele é um meio através do qual a sociedade participa e inspeciona ativamente a gestão de recursos, levando em consideração seus interesses e desenvolvimento do país; esses argumentos estão absolutamente condicionados à responsabilidade do Estado de alocar os recursos de maneira responsável e justa, além de prestar contas. Para o autor, esse é o fundamento do orçamento participativo, incentivado na esfera estatal e organizacional.

O orçamento é o aparelho de gestão de importância e possivelmente o pioneiro da administração pública. É um instrumento que os governos utilizam para organizar recursos financeiros disponíveis. Partindo da intenção primária de controle, o orçamento tem evoluído e incluindo novas instrumentalidades, de acordo com Giacomoni (2010); Pereira (2015).

Diante de diretrizes orçamentárias são estabelecidos princípios básicos, esses visam estabelecer regras básicas, com intuito de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução, avaliação e controle do Orçamento Público.

A Constituição Federal de 1988 esboçou modelo de ciclo orçamentário, instituindo leis cuja iniciativa para proposição é exclusiva do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Viana, 2014).

Os projetos de lei referentes a cada um desses três instrumentos são submetidos à apreciação das duas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), precisamente pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, formada por Deputados e Senadores.

Atualmente, podemos reconhecer Orçamento Público como instrumento que apresenta as diversas funções. A mais clássica delas, a função controle política, teve como princípio nos primórdios dos Estados Nacionais. Além da tradicional função de controle político, o orçamento apresenta outras funções modernas, do ponto de vista administrativo, gerencial, contábil e financeiro.

O Orçamento Público pode ser definido de diversas formas. A mais simples e comumente utilizada, é que ele é uma lista de receitas e despesas do governo sem muita

conexão com a realidade daquele lugar ou daquele ente público. Restringem-se a identificar algumas fontes de receitas e dizer onde serão utilizadas, sem ficarem esclarecidos os objetivos e as causas dos gastos (Giacomoni, 2010). O mesmo autor acrescenta que, outra forma de conceituar o orçamento é dizer que ele é um instrumento de controle sobre as finanças do governo, esta é a origem do orçamento.

Historicamente descreve-se que durante a Idade Média, no século XIII, na Inglaterra, com um intuito de controlar o rei, alguns cidadãos, proprietários de terras, se revoltaram e impuseram a precisão de aprovação das receitas e despesas do governo, e a seguir determinaram prestação de contas. Sobre isso se tem:

“Remonta à Idade Média a origem dos Orçamentos Públicos. Dizem os estudiosos na matéria que o orçamento teve origem no distante século XIII, quando os senhores e Barões Feudais se achando importunados com a carga tributária que pesava sobre eles, por ser extorsiva, passaram a exercer pressão política sobre o Rei João Sem Terra, com o desígnio de condicionar a cobrança dos Tributos ao consentimento prévio do Conselho do Reino.” (Aguilar, 2005 como citado em Oliveira, 2015: 45).

Conforme explica Oliveira (2015), foi elaborado um documento e pactuado pelo Rei João sem Terra e os Barões, documento que ficou conhecido como Carta Magna, sendo este considerado um dos primeiros documentos e impôs limites ao poder do Estado, derivando então daí a importância não apenas para o direito financeiro, assim como para o desenvolvimento e afirmação dos direitos fundamentais.

Piscitelli e Timbó (2012), nesse sentido, diz que, com conquistas obtidas em decorrência das lutas pela democracia o planejamento participativo, do qual o Orçamento Participativo pode ser considerado uma derivação, ganhou espaço na administração pública municipal brasileira nos anos 80, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) na gestão de algumas prefeituras, portanto, registramos caso concreto da então Prefeita de São Paulo Luiza Erondina, ainda mais pautando-se no princípio da eficiência da Administração Pública.

De acordo com Mello (1998: 31), a essência do princípio da eficiência, *“é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com*

presteza, perfeição e rendimento funcional”, ou seja, a ação administrativa não deve adotar apenas o que impõe a legislação, deve traduzir-se boa prestação de serviços, buscando a melhoria da relação custo/benefício, levando em conta o aproveitamento dos recursos públicos.

Há cada vez experiências participativas nas administrações municipais. Assim, percebe-se, nos municípios, aumento de funções e responsabilidades na oferta de serviços e na implantação de algumas políticas, antes nacionais (Gerbelli & Pereira, 2016).

A descentralização e ênfase do poder significam segundo Carvalho (2010), a criação de mecanismos de redistribuição de recursos e de poder entre entes administrativos, com uma reorganização institucional que viabilize a melhoria de atendimento das demandas da sociedade e um melhor funcionamento dos serviços, privilegiando, sobretudo, a busca de uma melhor eficiência, mas sem mudanças nas relações Estado/Sociedade.

Desta forma, as administrações municipais democráticas estão cada vez mais privilegiando a ampliação e a diversificação de espaços para o exercício de direitos e liberdades civis, o comprometimento com a pauta social, a transparência e a eficácia administrativa e a superação dos limites da democracia representativa, com o incremento de outras formas de participação, inclusive, de controle de atos e decisões governamentais (Bernardi & Lopes, 2014).

Tais orientações têm-se traduzido em experiências reconhecidas, tanto em cidades de pequeno e médio porte, como em grandes capitais brasileiras. Contudo, este é um paradigma de gestão ainda restrito, que enfrenta enormes desafios para a sua implementação e difusão, alguns deles decorrentes das próprias características do processo atual de descentralização no Brasil e da cultura política dominante.

1.2 – Revisão histórica do Orçamento Público no contexto das Constituições Brasileiras

O Orçamento Público, assim como todo o processo orçamentário reflete a luta em busca do controle das verbas públicas travada entre o Poder Legislativo e o Executivo.

O Orçamento Público brasileiro evoluiu gradativamente ao longo dos anos, atravessando diversas fases desde o Brasil Colônia, tendo destaque nas Constituições Brasileiras. Conforme explica Bezerra (2006) foram praticamente escassos, nos

períodos do Brasil Colonial, a realização de trabalhos técnicos que tratavam sobre as finanças públicas, mas ocorrerem alguns fatos circunstanciais sobre o assunto, como em 1789, a Inconfidência Mineira, onde a luta derivou da espoliação tributária praticada pela Colônia Portuguesa. Já em 1808, ocasião da chegada da família real ao Brasil, fora criado o Erário, com finalidade de administrar as finanças e o patrimônio público. Outro evento entre 1822/1824, com a Independência do Brasil e a Promulgação da primeira Constituição Brasileira, foi também criado o Parlamento que atualmente faz o controle das finanças públicas no Brasil.

É bem evidente que a necessidade da elaboração de um planejamento orçamentário é bastante importante para que seja expresso e definido de modo claro e elucidativo os projetos e programas de governo que estarão presentes em áreas de atendimento a população como a saúde, educação, infraestrutura, ação social, e outros bastantes importantes para o desenvolvimento de um Estado.

Analisar as Constituições Brasileiras é um bom caminho para entender a trajetória do Orçamento Público. A seguir serão descritas separadamente.

1.2.1 – Constituição de 1824

Historicamente, conforme descreve Simões (2011), no Brasil, o movimento que culminou na Independência, em 1822, teve como um dos impulsionadores, a reivindicação dos colonos que já desejavam o direito de votar o orçamento, através de seus representantes. Portanto, a luta pela instituição orçamentária no Brasil vincula-se ao movimento de Independência do país. Afirma-se ainda, que desde a Constituição Brasileira de 1824 a de 1988, foram estabelecidas normas sobre o orçamento, sendo aperfeiçoadas nas novas Constituições. Entretanto, o autor ora citado faz uma ressalva quanto a Constituição Imperial de 1824. A saber:

“A Constituição Brasileira de 1824, apesar de não tratar diretamente do Orçamento Público, deixando a cargo de leis ordinárias, estabeleceu que o Ministro da Fazenda, deveria apresentar anualmente à Câmara de Deputados um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional no ano antecedente e, do mesmo modo, deveria o Ministro da Fazenda também apresentar o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano seguinte, além das cifras advindas das contribuições e rendas públicas.” (Simões, 2011: 15).

Simões (2011) destaca um pouco mais sobre a Constituição de 1824, afirmando que ela também consagrou entre os seus princípios-normas, o fundamental Princípio, que obrigará os representantes da Nação, a fixação de receitas públicas, assim como a distribuição de seu produto. Trata-se de um princípio bastante importante do ponto de vista do Orçamento Público, estando presente em todas as Constituições brasileiras.

1.2.2 – Constituição de 1891

Aponta Jund (2008) que, com a ocorrência da Proclamação da República, o que antes eram Províncias passaram a ser Estados regidos por Constituições próprias, fato que os assegurou a plena autonomia, segundo o autor citado essa autonomia, a partir da Constituição de 1891, também foi estendida aos municípios. Completa: *“A primeira Constituição Republicana contribuiu com importantes alterações relativas à distribuição das competências referentes à matéria orçamentária.”* (Jund, 2008: 67).

Apesar disso, essa CF/1891 foi paupérrima em matéria de orçamento. Seu artigo 34, que trata das atribuições do Congresso Nacional, tem uma série de trinta e cinco itens de competência privativa deste, mas somente quatro se referem à matéria orçamentária. O primeiro diz respeito à competência de orçar a receita, fixar a despesa federal e tomar as contas de cada exercício, entretanto, não delineia a maneira como será feito. Os demais itens se referem à autorização para contrair empréstimos, realizar operações de crédito, legislar sobre a dívida pública e regular a arrecadação e distribuição das rendas federais. Informa ainda Jund (2008: 67):

“No século XX, ainda na vigência da Constituição de 1891, foi aprovado e regulamentado, por meio dos Decretos nº 4.536 e nº 15.783, de 28 de janeiro e 8 de novembro de 1922, respectivamente, o Código da Contabilidade da União, consistindo em importante conquista técnica que possibilitou ordenar a imensa gama de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais da gestão pública federal.”

Todavia, mesmo com essa mudança, havia timidez em matéria orçamentária na Constituição de 1891, e isso pode ser justificado pela falta de experiência dos políticos daquela época que não teriam a noção do quê e nem como fazer em termos de disciplina orçamentária, porém, pretendiam evitar uma concentração de domínio no Poder Executivo. Isto é compreensível a partir do entendimento que o país fazia uma ruptura

de paradigma em termos administrativos passando de regime monárquico para adotar um republicano presidencialista (Milani, 2004).

Como herança ou parâmetro da Constituição anterior, a Imperial de 1824, observa-se que no capítulo I, ao se referir às atribuições do poder legislativo, o artigo nº 15, item X se limitava a “*Fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição directa.*” (Bonavides & Andrade, 2003). E numa mistura de prestação de contas com proposta para o próximo orçamento, o artigo 172 estabelecia:

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas publicas.” (Bonavides & Andrade, 2003: 1290).

Comentando este artigo constitucional, Giacomoni (2010) concorda que esse dispositivo era avançado para a época, por isso houve dificuldade de ser implementado nos primeiros anos.

Descreve Carvalho (2010, p: 2) que antes da “*Constituição de 1891, em 1890, criou-se o Tribunal de Contas da União, mas sua função restringia-se a verificar a liquidação das contas de receitas e despesas*”

1.2.3 – Constituição de 1934

Foi a Constituição de 1934 que consolidou a institucionalização do Orçamento Público no Brasil quando dedicou, embora em um único artigo, uma seção para instruir a elaboração do Orçamento Público. O artigo 50 apregoava que: “*Orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.*” (Bonavides & Andrade, 2003). Logo, para não ficar uma lacuna acerca do que se tratam dotações, cabe descrever o que se encontra no dicionário brasileiro da língua portuguesa, sendo, “*ato de dotar. Renda destinada à manutenção de pessoas ou corporação. Verba.*” (Ferreira, 2010: 245).

No que pesem as exceções, outra importante medida foi a determinação contida no parágrafo 3º que diz: “*A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados*”, assim como a seguinte que veda “*ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados*” (Bonavides & Andrade, 2003).

As Constituições Federais Brasileiras de 1891 e de 1934 procuraram construir um Brasil democrático, o que foi desfeito pelo Presidente Getúlio Vargas, o mesmo que sancionara a última. Acontece que segundo Bonavides e Andrade (2003: 47), “*A Constituição de 1934 foi resultado de um ambiente de muitas revoltas, alianças e golpes*”. A ascensão do presidente Getúlio ao poder não trouxe harmonia política ao país.

1.2.4 – Constituição de 1937

A Constituição de 1937 foi outorgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, e segundo Carvalho (2010) passou em sua maior parte inaplicada, uma vez que foram dissolvidos os órgãos do Poder Legislativo de todos os níveis do governo.

Ao decretar a Constituição de 1937, Getúlio fez com que o país perdesse a inexperiente democracia existente e abandonasse o pouco que tinha experimentado em termos de matéria orçamentária. Não obstante, a matéria relativa ao orçamento teve destaque em capítulo com seis artigos, dos quais dois foram destinados à tramitação, aprovação, sanção e publicação do orçamento (Giacomoni, 2002). Tem-se: “*A Constituição de 1937 dedicou ao orçamento um capítulo específico. Estabeleceu que haveria junto a Presidência da República um Departamento para elaborar e fiscalizar a execução do orçamento....*” (Wilges, 2006: 44). O mesmo autor acrescenta que, quanto ao processo legislativo, foi instituído nessa Constituição, logo a proposta de orçamento, inicialmente deveria ser encaminhada para a Câmara dos Deputados, que só poderia se pronunciar acerca das verbas globais constantes da proposta do Governo.

Sobre isso Giacomoni (2010) descreve que no primeiro artigo da CF/1937 ficaram determinados os prazos para a tramitação e aprovação do projeto de lei orçamentária no Poder Legislativo e, no segundo, as opções que o Presidente da República dispunha para publicá-lo. Dentre opções estava a possibilidade de publicação do “*texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não houverem terminado, nos prazos*

prescritos, a votação do orçamento.” (Bonavides & Andrade, 2003. s.p.). Sobre os prazos, descreve Wilges (2006: 44):

“A Constituição dizia que a Câmara tinha o prazo de 45 dias para votar o orçamento, a partir do dia em que recebesse a proposta do Governo; o Conselho Federal, para o mesmo fim, tinha o prazo de 25 dias, a contar do encerramento do prazo concedido à Câmara dos Deputados; e a Câmara recebia um prazo de mais 15 dias, contados a partir do encerramento do prazo concedido ao Conselho, para manifestar-se sobre as emendas do Conselho Federal. Após, o Presidente da República deveria publicar o orçamento...”

Todavia, ao Poder Executivo não foi imputada qualquer obrigação de prazo ou data para a apresentação da matéria ao Poder Legislativo.

Considera Wilges (2006) que no período de 1938 a 1945, época do Estado Novo, a prerrogativa que estava prevista ao Poder Legislativo quanto ao orçamento não chegou a ser exercida, pois não foram instaladas as Casas Legislativas, desse modo os orçamentos foram elaborados e aprovados pelo Presidente da República.

1.2.5 – Constituição de 1946

Conforme indica Pimenta (2007) no dia 02 de fevereiro de 1946, foi instalada no Brasil a Assembleia Constituinte, sendo também promulgada a nova Constituição, mas inspirada ainda nas Constituições de 1891 e 1934. Teve como eixos básicos a consolidação de um sistema político com fundamento na democracia representativa, assim como a institucionalização da Federação e da autonomia municipal, além da progressão no tratamento constitucional dos direitos e garantias fundamentais.

Conforme visto anteriormente, na Constituição de 1934 em seu bojo estabeleceu regras gerais para a elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo. Simões (2011: 64) dando destaque a Constituição de 1946, ressalta que na cronologia do Orçamento Público no Brasil, ela foi de grande relevância. Destaca o autor: *“A Constituição de 1946... cuidou, com extrema minúcia, entre outros aspectos do orçamento, das normas orçamentárias e seu respectivo controle pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas.”*

Nessa Constituição Federal de 1946, em seu artigo 22 foi estabelecido, que a administração financeira, com destaque para a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas, mas nos Estados e Municípios de acordo com o determinado nas Constituições Estaduais (Simões, 2011: 65).

1.2.6 – Constituição de 1967

A lei 4.320, de 17 de março de 1964, inaugurou o primeiro dispositivo de planejamento de longo prazo, esse fato pode ser observado em seu art. 23, este conforme indica-se: *“Compreendia que a receita e as despesas de capital eram aprovadas por decreto do Poder Executivo, com um período mínimo de 03(três) anos e era ajustado anualmente.”* Para o autor citado, nesse artigo encontrava-se o programa e metas de realizações de obras, assim como a prestação de serviços, mas em sua essência apenas discriminava e classificava a categoria das receitas e despesas contabilizadas, abordando também sobre a organização do orçamento (Xerez, 2013: 2).

Necessitava-se, portanto, de uma lei que incrementasse os gestores a uma ação bastante articulada, para que os recursos disponibilizados a sociedade fosse bem geridos. Todavia, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1967, criou-se o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), mas possuía características encontradas na art. 23 da lei 4.320/64, com dois diferenciais: *“era aprovado por Lei e não era um instrumento legal do planejamento a longo prazo.”* (Gontijo, 2010: 15). Afirma ainda o autor citado, que na época do governo militar, o orçamento foi excessivamente concentrado nas mãos do poder executivo. Sobre isso completa:

“A Constituição de 1967, além de restringir as Prerrogativas do Poder Legislativo no tocante a emendas ao orçamento decorrentes de aumento de despesas (§ 1.º art.65) excluiu da proposta encaminhada às casas legislativas parcelas referentes ao orçamento monetário e das empresas públicas estatais, reduzindo enormemente o volume de recursos financeiros a serem votados pelo Congresso. Por outro lado, durante esse período criaram-se importantes estruturas governamentais na área financeira e orçamentária.” (Gontijo, 2010: 63).

Gontijo (2010: 64) continua descrevendo sobre o Orçamento Público na C.F. de 1967, afirmando que na época foi criado o Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, fato que ocorreu através do Decreto-lei nº 200/1967. O Ministério citado foi criado para elaborar a programação orçamentária, assim como a proposta orçamentária anual. Completa: *“Sob esse Ministério foi instituída a Subsecretaria de Orçamento e Finanças, que hoje é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com atribuição de órgão central do sistema orçamentário.”*

É de relevante importância citar que até a Constituição Federal de 1967, cada Estado e Município da Federação estabelecia leis sobre seus orçamentos, conforme suas necessidades. Neste sentido, pode-se dar atenção ao Decreto Lei 200 de 1967, Título III, que tratando sobre o Planejamento, Orçamento-Programa e da Programação Financeira, prevendo que a ação governamental deverá levar em conta o planejamento, de modo que se promova o desenvolvimento econômico e social do país, assim como a segurança nacional, logo o planejamento deve ser norteado com planos e programas (Decreto-Lei, 200/67: 6).

1.2.7 – Constituição de 1988

Aponta Abraham (2013) que a Constituição Federal de 1988, trouxe importantes mudanças no Orçamento Público brasileiro, dedicando um capítulo próprio para as finanças públicas, contemplando uma seção exclusiva para o orçamento. Sobre a Constituição de 1988, tem-se a seguinte consideração:

“Foi a mais inovadora e a que contemplou os diversos avanços conquistados pela sociedade, principalmente a democratização do planejamento e orçamento. O Capítulo II do Título VI, foi inteiramente destinado às finanças públicas e a Seção II aos orçamentos. Em norma estabeleceu novos instrumentos de planejamento.” (Carvalho, 2010: 3).

Diz Giacomoni (2010) que a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, restabeleceu as prerrogativas do Poder Legislativo, inclusive, as de discutir, emendar e aprovar as leis do orçamento nacional. Estas atividades, próprias dos parlamentares, haviam sido suspensas durante o regime militar. A Carta Magna de 1988 deixou claras as atribuições de cada poder, cabendo ao Executivo consolidar os programas de governo e apresentar os projetos das leis orçamentárias ao Congresso

Nacional, a quem compete sua aprovação e devolução ao Presidente da República para sanção e execução (Giacomoni, 2010; Pereira, 2015).

Também foi realçada a importância do controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), assim como a seriedade do sistema de controle interno de cada um dos poderes da federação. Bonavides e Andrade (2003) afirmam que o controle externo tem o papel de fiscalizador da execução orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública, observando legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e as renúncias fiscais. Conforme estes autores, o papel do controle interno vai além da responsabilidade de fiscalizar a legalidade dos atos, eles avaliam também os resultados obtidos com o desenvolvimento dos programas.

Segundo Vasconcelos (2010: 39) foi prevista na Constituição Federal de 1988 no art. 165, a existência do PPA, as LDO e a LOA, que são os instrumentos de planejamento (Vasconcelos, 2010: 39).

Avançando no plano orçamentário, diante das novas exigências Constitucionais, afirma Vasconcelos (2010: 39): *“No dia 04 de Maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como objetivo principal o equilíbrio das contas, como também serve para fixar a ação dos governantes para evitar os erros de gerência orçamentária e financeira de antigamente.”*

Continua a explicar Vasconcelos (2010) que antes da Lei Complementar nº. 101/2000 não havia um rígido controle das finanças públicas, e por isso os governantes aproveitavam para gastar mais do que arrecadavam, gerando resultados negativos na economia e consequentemente para a população. Esse fato gerou algumas consequências, como a inflação descontrolada, a redução de investimento, assim como baixa taxa de crescimento econômico, com isso também houve a queda do bem estar social.

Considerando que a história do orçamento demanda de bastante discussão, pois seu percurso histórico é bastante longo, sintetiza-se no Quadro n.º 1 como o Orçamento Público foi orientado nas Constituições Brasileiras

Quadro n.º 1. Orçamento Público nas Constituições Brasileiras (1824 - 1988)

1824	Prevvia que a elaboração da proposta orçamentária competia ao Legislativo. Abordou sobre o orçamento em seus art. 170 e 172. Em 1826, foi transferida a elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo. O orçamento passou a ser elaborado pelo Ministério da Fazenda, que consolidava as propostas dos outros Ministérios e as encaminhava à apreciação pela Câmara dos Deputados.
1891	Houve retrocesso, em seu art. 34 ficou estabelecido que a proposta orçamentária fosse elaborada pelo Congresso Nacional, cabendo a este, orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.
1934	Era semelhante ao modelo atual, competia ao Presidente da República enviar à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento. Esta era elaborada pelos diversos Ministérios e encaminhada ao Ministério da Fazenda, que a consolidava e a remetia ao Congresso Nacional. Portanto, a proposta orçamentária era encaminhada à Câmara dos Deputados, porém apreciada pelo Congresso Nacional.
1937	Foi criado, junto à Presidência da República, um Departamento Administrativo com as atribuições de organizar anualmente, conforme as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Deputados e fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária. Portanto, a proposta orçamentária passou para a Câmara dos Deputados.
1946	Competia aos Ministérios a elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias e encaminhá-las ao Ministério da Fazenda, que as consolidava e remetia, através da Presidência da República, ao Congresso Nacional para fins de apreciação. Naquela época as atribuições do Tribunal de Contas da União foram relevantemente ampliadas na carta magna.
1967	Os procedimentos permaneciam os mesmos da CF/46, logo competia aos Ministérios elaborar suas propostas e enviá-las ao Ministério da Fazenda, que as consolidava e as remetia, através da Presidência da República, ao Congresso Nacional para fins de apreciação.
1988	Mais inovadora, com relação ao orçamento, democratizou o planejamento e o orçamento. Estabeleceu novos instrumentos de planejamento.

Fonte. Adaptado de “Orçamento e Contabilidade Pública,” de Carvalho, D. 2010, 1-2.

1.3 – Conceitos, definições e evolução orçamentária no Brasil

No início deste estudo foram apresentados os principais elementos que definem o orçamento, entretanto, há as especificidades a serem apontadas, para que o conceito esteja completo.

Em pesquisa, foram encontrados alguns autores que apresentaram múltiplas definições acerca de Orçamento. Alguns serão citados e ainda trará este item descrições sobre a

Evolução Orçamentária no Brasil.

Simões (2011) aponta que não é nada fácil atribuir definições ao Orçamento Público, uma vez que, tanto a Constituição Federal de 1988 como as leis ordinárias tratam sobre o Orçamento Público. Logo, Orçamento Público pode ser considerado do ponto de vista técnico, mas também da lei, assim como um ato, dentre outras visões discutidas a seguir.

1.3.1 – Conceitos e definições de orçamento

Jund (2008) considera uma tarefa difícil definir Orçamento, justificando que há divergências de opiniões entre os diversos autores que tratam sobre o tema. Contudo, o autor citado afirma que se trata de um instrumento de planejamento governamental.

Simões (2011: 17) tece considerações acerca da definição de orçamento. A saber:

“A Constituição de 1988 e as leis ordinárias que versam sobre o Orçamento Público permitem a definição de orçamento como uma técnica de planejamento de execução da administração pública cujo escopo é a realização de uma política voltada à satisfação dos anseios e necessidades do povo com o máximo de economia e eficiência. Por outro lado, também é possível afirmar que o orçamento é uma lei que autoriza os gastos estatais em um determinado período, orçando a receita necessária à cobertura desses gastos.”

Acrescenta o autor ora citado, que não há consenso quanto essas definições, uma vez que alguns afirmam que o orçamento não se trata de uma lei, mas um ato através do qual são previstas receitas públicas, assim como autorizadas as despesas para um determinado período. Além disso, apresenta as definições de Leroy e René¹, informando que eles definem orçamento, como um estado de previdência das receitas e despesas durante um período estipulado. Diz ainda: *“Um quadro estimativo e comparativo das receitas a realizar e das despesas a efetuar e uma autorização que não deve regularmente ser modificada, senão nos casos excepcionais.”* (Simões, 2011: 18).

¹ Encontra-se em: Wilken, E. S. (1996) Técnica Orçamentária e Contabilidade Pública: Manual da Contabilidade Pública. 9º. Ed. São Paulo. Atlas.p.36.

Logo, destaca-se que uma administração municipal sempre tem como uma das principais diretrizes está subordinada à Constituição e à Lei, sendo então, o princípio da legalidade. Nesse caso, orçamento do ponto de vista de Milani (2004: 26) é: *“Um programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa, a ser executado dentro de um ano financeiro.”*

Compreende-se a partir da citação acima, que o orçamento trata-se de um instrumento, este encontra-se expresso por um tempo determinado período, possuindo seu programa de exercício, além de discriminar a origem do recurso, assim como o montante das despesas a serem efetuadas. Segundo Moreira (2014: 11), o Orçamento Público – da União, dos Estados e Municípios – *“tem a finalidade de evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras que o governo pretende executar.”*

Dessa maneira, depreende-se que o processo de planejamento do Orçamento Público brasileiro, cada uma de suas fases corresponderá uma fase de natureza financeira. Logo, deve-se observar que as decisões contidas no orçamento não ocorrem de forma isolada, tratando-se de uma soma de metas, recursos financeiros, cujo propósito é um só - concretizar os seus objetivos.

Segundo o posicionamento de Vasconcelos (2010: 32), o Orçamento Público é ferramenta por meio do qual se define o que será o gasto pela administração, garantindo receitas para elaboração e realização dos programas voltados aos cidadãos. Diz ainda: *“É uma via de mão dupla, onde as contribuições da sociedade são transformadas em ações do governo.”*

Silva (2016) traz o conceito de orçamento por meio de dois pontos de vista: primeiro, é tratado como ramo das finanças, com foco na sua execução e medidas de controle; no segundo, está diretamente vinculado à aprovação dos gastos públicos pelo povo através do corpo político. Já para Giacomoni (2010), o governo emprega o orçamento como um suporte ao planejamento, avaliação e controle da utilização dos recursos públicos.

Para Jund (2008: 15), *“o orçamento, em seu conceito clássico, trata-se de documento contábil que prevê receitas e fixa despesas para um período.”* Ainda segundo o autor, *“o Orçamento Público é documento que dá autorização para se receber e gastar recursos”, devendo “estar vinculado às atividades de planejamento.”*

Até aqui, os conceitos apresentados pelos autores conciliam algumas questões comuns, principalmente no que tange à relação de ser um documento a partir do qual a Administração Pública equilibra receitas destinadas a custear políticas públicas e as despesas. Não houve mudanças significativas ao longo do tempo nos conceitos que foram apresentados.

Para a elaboração de bom orçamento, deve-se priorizar o que é pertinente para atender demandas sociais, realizando planejamento e execução alinhada às metas, e em contraposição deve-se estabelecer custos e ônus da realização e implementação de políticas públicas (Jund, 2008).

1.3.2 – Evolução orçamentária no Brasil

Em geral, a evolução do Orçamento Público no Brasil acompanhou as transformações que também aconteciam em outras partes do mundo. No mundo, o Orçamento Público esteve ligado às necessidades prementes da sociedade moderna, ainda mais essenciais, como a moradia, lazer, educação, saúde. Havia uma abusiva cobrança de impostos para custear a vida arraigada, próspera e cheia de bonança dos imperadores e reis, em detrimento da vida quase insustentável da sociedade em massa (Giacomoni, 2010).

O modelo patrimonialista experimentado trazia a ideia de que o patrimônio público destinado a satisfazer as demandas sociais, mesclava-se ao patrimônio privado dos reis e imperadores; não havia a prática de controle dos gastos públicos, tampouco se incentivavam medidas que garantissem a prestação de contas (Giacomoni, 2010).

Historicamente, o orçamento teve origem por intermédio da insatisfação dos nobres com o crescente volume de tributos impostos pelo governo da Inglaterra no século XIII e, assim, acabou consolidando-se como uma grande e excelente ferramenta administrativa de recursos públicos, principalmente na Europa ao final do século XIX (Castro, 2016).

Em 1808, época em que o Brasil ainda estava se organizando, o Rei D. João VI começou a desenvolver os modelos de organização das finanças públicas, zelando pelo patrimônio público e administrando conflitos de interesse da sociedade, porém, como menor potencial de satisfação e impacto social, conforme explica Giacomoni (2002) e Giacomoni (2010).

Aos poucos, o Estado foi construindo um senso de que, para direcionar o novo país no ritmo acelerado do crescimento, deveria haver, primeiramente, um equilíbrio entre os gastos públicos e as despesas necessárias para custeá-los. Então, segundo Giacomoni (2010), os primeiros regimentos orçamentários passaram a regular a elaboração de um documento que concentrasse receitas e despesas com políticas públicas. Essas normas e regimentos foram incorporando as demandas de sua época, atravessando atualizações e melhorias, até ganharem tópico especial nas Constituições Federais, que incentivou caráter de elaboração, execução e controle do povo, ainda que minimamente.

A proposta de Orçamento Público vigente no país inicia-se por meio de um texto construído pelo Poder Executivo, com base no reconhecimento de suas necessidades e de gastos, e entregue ao Poder Legislativo para que seja discutido, analisado sob a ótica dos critérios de distribuição econômica de recursos, aprovado e convertido em lei que regerá o orçamento solicitado pelo ente ou entidade organizacional.

A mensuração da necessidade social, por sua vez, é determinante para estabelecer os parâmetros de arrecadação do Estado, que devem estar no documento do orçamento e de planejamento público que possa abranger essas demandas sociais e das instituições (Grossi, 2008).

Logo, o Orçamento Federal é constituído por três elementos fundamentais: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais. Esses modelos orçamentários constituintes viabilizam um modelo abrangente de custear as despesas da União, mediante previsão de receitas e de estimativas de valores financeiros responsáveis por tornarem o sistema equilibrado e distributivo.

A capacidade de distribuir recursos para sociedade, reduzindo meios de polarizar as desigualdades, é um dos norteadores da elaboração do documento do Orçamento Público (Grossi, 2008).

Os estágios de elaboração do orçamento fazem parte de um processo e deve trazer em seu bojo o fundamento em princípios descritos acima, com o fim de garantir a lisura, a coerência, a justiça social e equilíbrio entre receitas e despesas. O planejamento orçamentário tem que respeitar limites financeiros destinados a cobrir cada despesa e custos dedicados à sociedade.

Nos últimos anos, o processo orçamentário brasileiro passou por mudanças que tinham como finalidade maximizar a eficiência dos fatores de produção e da qualidade dos serviços ofertados pelo governo, especialmente com o estímulo à inovação e por meio da revisão de paradigmas coligados aos modelos patrimoniais e burocráticos da administração pública (Pereira, 2017).

De acordo com apontamentos de Martinelli (2016), ao verificar a história do governo brasileiro, observou-se com maior clareza que durante muito tempo houve falhas no tocante a visão abrangente da necessidade e da relevância do planejamento para uma boa execução das leis orçamentárias. Não se trata unicamente de desconhecimento ou de descaso, mas especialmente de uma questão cultural onde os problemas são vistos, de um grosso modo, de forma imediatista.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e das Leis mais abrangentes, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o foco mudou e os sistemas de controle evoluíram. Nota-se dentre as evoluções, o aparecimento do Orçamento Público, tratando-se de um instrumento de planejamento da administração pública, que engloba aspectos políticos, econômicos e organizacionais e representa uma ferramenta de planejamento do Estado, cujo objetivo central é organizar e definir prioridades, metas e objetivos, estimando-se receitas e despesas de forma a melhor atender as necessidades e anseios da população (Castro, 2016). Tem-se:

“O Orçamento Público, até o nosso século, vem sofrendo uma evolução que reflete a própria evolução das instituições políticas. Somente depois que se instituíram os governos representativos constitucionais é que o Orçamento Público passou a apresentar fórmula detalhada na normatização. As expressões orçamento tradicional e o orçamento moderno são caracterizações “ideais” das situações extremas dessa evolução.” (Xausa, 2010: 3)

Hoje, é insuficiente demonstrar somente o gasto com uma determinada necessidade, porém se faz necessário motivar a despesa com a manifestação dos impactos sociais da política pública, sob risco de controle e investigação.

Didaticamente, o orçamento é classificado segundo características que conferem a ele o status de instrumento de implementação de políticas públicas. Autores especialistas em Orçamento Público, a exemplo de Giacomoni (2010) e Feitosa (2016), entre outros,

definiram os modelos de orçamentos em seus trabalhos e faz-se relevante destacar os principais pontos de destaque de cada um deles.

O *modelo tradicionalista* aborda uma concepção de dados históricos de receitas e das despesas do exercício anterior. É modelo simples, considerando o lançamento equilibrado das variáveis, com ênfase nos gastos da instituição. Uma crítica ligada ao uso do modelo orçamentário, segundo Giacomoni (2010), são as problemáticas dos lançamentos indevido, sem valorização, dos custos e receitas, gerando erros e falhas às vezes difíceis de corrigir.

O *modelo de Orçamento de Desempenho* é atribuído a dimensionamento do desempenho de resultados organizacionais, ou seja, alocação dos recursos é realizada mediante à mensuração dos resultados e das metas institucionais, conforme exercício anterior. Para os autores, esse modelo é diferenciado do anterior, uma vez que desenvolve a ideia de orçamento sob duas concepções: programa de trabalho e a objeto de gasto (Giacomoni, 2010).

O *Orçamento base-zero (OBZ)*, modelo não utilizado no país, adota a ideia de que as instituições, ao definirem suas políticas de orçamento, devem justificar as despesas que serão previstas. Esse modelo é pautado no princípio da transparência e, também, pelos princípios da economicidade e finalidade (interesse público) (Giacomoni, 2010). Conforme informa Jund (2008: 82): “*O orçamento Base Zero ou por Estratégia, constitui-se, na verdade, como uma técnica utilizada para a elaboração do orçamento-programa, pois é um processo operacional de planejamento e orçamento, exigindo que o administrador justifique detalhadamente os recursos solicitados.*”

O *Orçamento Participativo*, que segundo Feitosa (2016) e Giacomoni (2010), é o emprego da participação efetiva e decisória da sociedade na definição e determinação de políticas públicas e alocação de recursos. É considerado um modelo que incentiva a participação democrática, onde a sociedade é um dos elos principais na construção desse Orçamento Público, uma vez que ela é um dos fins das políticas orçamentárias.

O *Orçamento Incremental*, modelo pouco conhecido e praticado no país, é aquele em que instituições mantêm as necessidades orçamentárias do exercício anterior, entretanto realizando incrementos de elementos que se considerem válidos para atendimento das demandas (Kreuzberg, 2016).

Até sua completa constituição, a elaboração do Orçamento Público segue algumas etapas que, geralmente, acompanham o planejamento das ações e necessidades até a execução e controle das políticas públicas. Esse ciclo é o modo mais simplificado de observar os estágios em que o Orçamento Público se desenvolve, contudo há outras especificidades que determinam o ciclo orçamentário.

Segundo argumentos de Castro (2016: 23), o orçamento não abrange somente planejamento e execução, tal qual enfatizam muitos estudos, mas também outros estágios estão como intermediadores do processo de definição do ciclo. O ciclo orçamentário *"é um conjunto de fases que compreendem atividades típicas do Orçamento Público, desde a sua elaboração até as etapas posteriores a sua execução"*. Em geral, o ciclo orçamentário compreende as etapas de planejamento, elaboração, aprovação, execução e avaliação.

Sobre o Planejamento, encontra-se que antes de elaborar a capacidade orçamentária do Estado ou instituição, o primeiro passo para se construir orçamento condizente com as necessidades e com demandas é realizar metódica mensuração de cada uma das necessidades. As políticas orçamentárias devem estar alinhadas com as demandas da sociedade para que delas não se afastem e garantam, com isso, uma distribuição regular e igualitária dos recursos financeiros. (Bezerra, 2006).

Já com referência a sua Elaboração, conforme explica Giacomoni (2002), esta etapa que segue em consonância com o planejamento, na definição dos objetivos, das metas e dos valores estimados dos programas orçamentários para cobertura de elementos essenciais. Os órgãos, a exemplo do Poder Legislativo, do Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público têm autonomia para elaborar os programas orçamentários, que, no caminho, são consolidados pela Secretaria do Orçamento Federal em único documento, segundo prima o princípio da unidade, e, após a sua unificação, o documento é enviado ao Presidente da República para a apreciação. Este, por sua vez, tem as opções de rejeitar a proposta ou ratificar; no último caso, quando da sua aprovação, a proposta é enviada ao Poder Legislativo.

Sobre a Aprovação, ressalta-se que, a partir da apreciação pelo Poder Legislativo, a proposta é recebida pela Comissão Mista Permanente de Orçamento, que deverá emitir parecer exposto sobre o mesmo. A proposta orçamentária deve ser avaliada pelas duas

Casas do Congresso (o Senado Federal e Câmara dos Deputados), que deverão elaborar emendas resultantes das deliberações e discussões sobre o valor e finalidade do orçamento, e, então, recebe a sua aprovação. Aprovado, o projeto orçamentário segue para o Presidente da República, que o sanciona e autoriza a sua publicação no Diário Oficial da União (DOU) (Giacomoni, 2002).

A Execução possui duração de um ano civil ou exercício financeiro (um ano, no Brasil). Essa etapa é correspondente ao processamento das despesas, isto é, da descentralização das dotações orçamentárias e de sua distribuição às unidades, em conformidade com os valores orçamentários estimados para atendimento de demandas sociais e institucionais (Giacomoni, 2002).

Na Avaliação, se faz a mensuração e controle de resultados e dos impactos do Orçamento Público na satisfação dos interesses a partir da implementação de políticas públicas; em geral, essa avaliação é exercida tanto pela sociedade quanto pelos órgãos de controle à disposição. Para Giacomoni (2010), receitas estimadas devem sempre ser condizentes com as despesas incorridas na efetivação das políticas de atendimento às necessidades da sociedade.

1.4 – Princípios orçamentários

Os princípios orçamentários são constituídos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina. Muitos autores reconhecem que princípios orçamentários tradicionais estão presentes na ordem jurídica brasileira, seja de modos mais ou menos evidentes. Wilges (2006:103) sobre esses princípios considera:

“Os princípios orçamentários são linhas marcadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta orçamentária, com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal tarefa, que é auxiliar o controle parlamentar sobre os executivos... Na Constituição Federal de 1988 encontram-se explicitados os princípios da exclusividade, anualidade, não afetação da receita, legalidade e na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os princípios da unidade, universalidade e anualidade.”

Para o autor citado, no texto Constitucional Brasileiro, estão incorporados princípios orçamentários, assim como a lei complementar número 101/2000. Logo, na análise dos princípios orçamentários consideram-se duas categorias distintas, os Princípios Orçamentários Clássicos e os Princípios Orçamentários Modernos, descritos a seguir.

1.4.1 – Princípios orçamentários clássicos

Descreve Paula (2014) que os princípios orçamentários clássicos formados ao longo do desenvolvimento do orçamento, vai desde a Idade Média até meados do século XX. Na época de seu surgimento, os orçamentos possuíam forte conotação jurídica.

Destaca-se ainda que alguns autores afirmem que esses princípios encontram-se de modo mais explícito ou menos, na ordem jurídica brasileira, na Lei nº 4.320/64, nesta lei, encontram-se normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, Estados, Municípios o Distrito Federal, assim como na CF 1988. Descreve-se a seguir doze princípios orçamentários clássicos.

Quadro n.º 2. Princípios orçamentários clássicos

Anualidade	O orçamento deve ter vigência restrita a um exercício financeiro. Diz Paula (2014) que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada para reforçar o princípio da anualidade, estabelecendo que as obrigações assumidas no exercício sejam compatíveis com os recursos obtidos no mesmo exercício.
Clareza	O orçamento deve ser claro e de simples compreensão a qualquer indivíduo. Conforme esclarece Wliger (2006) além dessa exigência, deve também ser de fácil controle por seus representantes, portanto, deve-se mostrar entendível.
Equilíbrio	Os valores autorizados para efetivação de despesas no exercício deverão ser ajustados com os valores previstos para a arrecadação das receitas. Paula (2014: 118) sobre isso considera: “ <i>O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarretará, invariavelmente, resultados negativos, comprometedores para o cumprimento das metas fiscais.</i> ”
Exclusividade	A Lei Orçamentária não poderá reprimir uma matéria estranha à demarcação de despesas e à previsão das receitas.

Fonte. Adaptado de vários autores.

Continuação: Quadro n.º 2. Princípios orçamentários clássicos

Legalidade	Determina que elaboração do orçamento deve observar as barreiras legais em relação aos gastos e às receitas e, especialmente, ao que se segue em relação às vedações impostas pela Constituição à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Não afetação das Receitas	Nenhuma parcela da receita poderá ser retirada ou afetada para atender a certos ou determinados gastos. Conforme explica Paula (2014: 121): <i>“Trata-se de dotar o administrador público de margem de manobra para alocar os recursos de acordo com suas prioridades.”</i> Para o autor citado, esse princípio não vem sendo observado no Brasil, e o resultado disso, é excesso de recursos em determinadas áreas, mas que não podem ser alocados para outras áreas.
Publicidade	Diz respeito à garantia da transparência e do acesso irrestrito a qualquer interessado acerca de informações imperativas a exercício da fiscalização em relação ao uso de recursos arrecadados dos contribuintes (Wliger, 2006: 110).
Unidade orçamentária	Determina que o orçamento é uno. Conforme Silva (1973 como citado em Wliger (2006: 111) aponta-se que neste princípio: <i>“Cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente. Assim, existe o orçamento da União, o de cada Estado e o de cada Município.”</i> Logo, todas as receitas e despesas devem estar contidas em uma única lei orçamentária
Uniformidade	Para a obediência ao princípio, os dados oferecidos devem ser uniformizados em relação aos exercícios, no tocante a classificação e demais aspectos relacionados na metodologia de elaboração do orçamento, permitindo comparações ao longo do tempo (Paula, 2014).
Universalidade	Todas as receitas e todas as despesas devem estar presentes na lei orçamentária, não podendo haver supressão. Sobre isso, informa Wliger (2006: 106) que: <i>“A lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento.”</i>
Especificação ou Discriminação / Especialização	As receitas e as despesas devem estar presentes no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a procedência dos recursos e sua aplicabilidade (Wliger, 2006).
Orçamento Bruto	Determina que as receitas e despesas devessem constar na peça orçamentária com unicamente valores brutos, não englobando assim os seus valores líquidos (Paula, 2014).

Fonte. Adaptado de vários autores.

Explica-se ainda que o princípio da Publicidade, está estabelecido na CF/88, no artigo 165 § 3º, indicando que haverá o limite de trinta dias para que o Poder Executivo

publique, após o encerramento de cada bimestre um relatório resumido da execução orçamentária (Wliger, 2006).

1.4.2 – Princípios orçamentários modernos

Segundo Martinelli (2015), os princípios orçamentários modernos iniciaram a delimitação na era moderna do Orçamento, quando sua função extrapolou fronteiras político-legalistas, invadindo o universo do planejamento e da gestão. O autor citado faz as seguintes considerações acerca desses princípios. A saber:

“Simplificação - o planejamento e o orçamento devem basear-se a partir de elementos de clara compreensão.

Descentralização - é preferível que a execução das ações ocorra no nível mais imediato de beneficiários. Com o método, a cobrança dos resultados tende a ser favorecida, dada a proximidade entre o cidadão, beneficiário da ação, e a unidade administrativa que a executa.

Responsabilização – “os gerentes administradores devem adotar de forma personalizada encargo pelo desenvolvimento de um programa, procurar a solução ou o encaminhamento de um problema.” (Afonso, 2016: s.p.).

No Brasil, a busca pelo controle e pela eficiência das ações do poder público concretiza-se por meio advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A finalidade da LRF era inserir métodos que possibilitassem estender o controle e transparência dos atos dos gestores como: inclusão de publicações periódicas dos relatórios de gestão controle acerca dos índices orçamentários, controle da despesa pública e ampliação na arrecadação da receita, forçando uma eficiência da gestão e obtenção do equilíbrio das contas públicas (Castro, 2016).

Para Motta (2006) há uma responsabilidade na gestão fiscal que pressupõe uma ação planejada e transparente, em que se acautelam riscos e ponderam desvios capazes de: *“comprometer o equilíbrio das contas públicas, mediante a implementação de metas de resultados entre as receitas e as despesas e obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social, as dívidas consolidada e mobiliária, as operações de crédito, incluindo-se por antecipação de receita, por concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”*

1.5 – Considerações sobre o capítulo

O processo orçamentário é complexo, frequente, sistemático e limitado, e tem como objetivo estabelecer identidades, encontrando as regras para situações. Diante da lógica, instituições sociais desempenham papéis na organização e aplicação de regras e identidades a diferentes situações. As instituições estabelecem a ação individual ao disponibilizar conteúdo das identidades e regras disponíveis e as formas de como chamá-las, atribuindo assim comportamentos esperados diante de situações identificáveis.

Essas estruturas institucionais não são estáticas, pois podem mudar diante de pressões internas e externas, nesse caso resultando em reformas. No Brasil, a Constituição de 1988 introduziu várias mudanças significativas nas regras da orçamentação pública, salientando obrigatoriedade para elaboração do Plano Plurianual (PPA) (planejamento de médio prazo – quatro anos), e Lei Orçamentária Anual (LOA) (considerada como de curto prazo – anual), com base nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Plano Plurianual (PPA) é caracterizado por descompasso entre preceitos constitucionais e normas legais vigentes, Lei Orçamentária Anual (LOA) por ter avançado tão pouco nos procedimentos orientados para alocação de recursos com finalidade de reduzir desigualdades inter-regionais e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pela dificuldade de observar dispositivos constitucionais.

Pode-se dizer que nota-se a importância do Orçamento Público, como forma de gerenciamento financeiro neste setor. O gerenciamento dos recursos públicos tem no Orçamento Público uma arma que atua em prol do bem comum, sendo sua elaboração balizadora, entre os direitos e necessidades sociais, sendo então um dos pilares que fazem parte da democracia, opinião esta de Martinelli (2015).

Ao tratar sobre o enquadramento do Orçamento Público no Brasil, nota-se que se trata de instrumento de controle sobre as finanças do governo. Logo, o controle é fruto do desejo popular, ou seja, de indivíduos que buscam o controle das contas públicas.

O Orçamento Público nas Constituições brasileiras pode-se verificar sua evolução, desde a de 1824, neste caso, nota-se indícios da intenção do controle, apesar de não constar na CF citada, textos que tratavam de forma direta do Orçamento Público.

Logo, em conformidade com a proposta deste estudo, e fundamentando nas descrições sobre o Orçamento Público, o capítulo seguinte trará descrições sobre o Orçamento Público em Alagoas.

No capítulo será apresentada a revisão histórica do orçamento de Alagoas, assim como os princípios orçamentários no Estado, destacando o orçamento participativo, além de apresentar de forma breve, sobre as despesas correntes e de capital.

Capítulo n.º 2 – Orçamento do Estado

2.1 – Enquadramento

A Lei Orçamentária Anual, como descrito ao longo deste estudo, é elaborada pelo Poder Executivo, estabelecendo as receitas e despesas no ano seguinte, e por isso deve ser votada até o final de cada ano, isso também é determinado na Constituição do Estado Alagoas.

A modernização e, conseqüentemente, o melhoramento no processo de definição e construção das necessidades orçamentárias do Brasil é, pois, reflexo do desenvolvimento das necessidades e exigências da coletividade, que cada vez mais evidencia a heterogeneidade dos contextos, a diversidade cultural, a vulnerabilidade, além de também objetivos administrativos de cada região do país (Giacomoni, 2010).

Ao contrário das organizações privadas, as organizações públicas, instituições e entidades possuem maior dificuldade em introduzir inovações e melhorias que resultem em ganhos de eficiência, eficácia e de efetividade no orçamento estadual (Ferrarezi & Oliveira, 2013).

O principal marco de inovação na Administração Pública na história recente vem no ano de 1995 com a Reforma Gerencial Brasileira, introduzida por Bresser-Pereira² e o movimento denominado de Nova Gestão Pública. No âmbito da União, o movimento trouxe avanços, como fortalecimento da capacidade burocrática com a modernização tecnológica, além da inserção de abordagens orçamentárias, tendo em vista as demandas registradas em cada Estado brasileiro e sua repartição igualitária de recursos com base nos indicadores de desigualdade social (Castro, 2016).

Logicamente, nesse processo de deslocamento de recursos federais para amparar Estados Nacionais, Regiões Norte e Nordeste, claro, despontaram-se como prioritárias no regime orçamentário, já que as deficiências encontradas nesses pontos são históricas e resultantes de diversas contradições políticas (Pereira & Levino, 2014).

²Bacherel em direito pela Universidade de São Paulo em 1957. Ex-Ministro da Fazenda do governo do José Sarney.

Evidentemente, no âmbito estadual, também ocorreram modificações nas duas últimas décadas, tanto históricas, quanto culturais, sociais e políticas, evidenciando os diversos estágios de evolução orçamentária existente (Milani, 2004). Estados ganharam maior poder decisório em modelos de gerenciamento e também maior autonomia com a redemocratização, iniciada pelas eleições a governador em 1982 e consolidada com a aprovação da Constituição Federal de 1988, que conferiu aos Estados a descentralização de recursos para áreas prioritárias, muniu a sociedade com instrumentos de controle e fiscalização da destinação e aplicação dos gastos públicos, dentre outros apontamentos peculiares (Castro, 2016).

De acordo com entendimento de Abrucio e Gaetani (2006), desde então, vários Estados também efetuaram as suas reformas, com base num caráter situacional, porém, com intensidades e abordagens diferenciadas, o que resultou em desigualdades entre os Estados brasileiros no que se refere à capacidade reformista e estruturalista, com governos estaduais atrasados em termos de reforma.

Abrucio e Gaetani (2006) propõem que, para enfrentar o problema da desigualdade de situações e potencializar as experiências estaduais bem-sucedidas, é fundamental fortalecer as abordagens e as metodologias de cooperação federativa, feitas livremente entre os governos estaduais, ou então com a União, já que esta se encontra em um estágio avançado em sua reforma, respeitando a peculiaridade de cada Estado e a sua autonomia decisória.

Segundo Silva (2003: 181), o Orçamento Público – da União, dos Estados e dos Municípios – contidos na Constituição de 1988: *“Tem a finalidade de evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras que o governo pretende executar.”* Dessa maneira pode-se dizer que no processo de planejamento do Orçamento Público brasileiro, cada fase de decisão de natureza política corresponde a uma fase de natureza financeira. Não se trata de decisões isoladas, mas, de uma soma de metas e de recursos financeiros, com um só propósito concretizar os seus objetivos.

Logo, devido à enorme assimetria que define o país, o Governo Federal tem de cumprir a função essencial em políticas que busquem corrigir as diversas desigualdades entre Estados e regiões. Por esta razão, precisa auxiliar governos subnacionais, em termos

financeiros e administrativos, mas deve exercer esta tarefa respeitando e levando em consideração a autonomia dos outros entes (Silva, 2003).

Abrucio e Gaetani (2006, s.p) explicam que o movimento de fortalecimento da capacidade burocrática e de modernização tecnológica nos governos estaduais começou, logicamente, na qualidade dos esforços e também iniciativas pelas Secretárias de Fazenda. O principal impulso foi dado com criação do Programa de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), apoiados por recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e gerenciado pelo Governo Federal brasileiro. Participaram do PNAFE 84% dos Estados e 65% do total de participantes disseram à pesquisa PNAFE que o programa havia sido bem-sucedido.

Sobre o início do PNAFE, indica-se que foi criado em 1997 com recursos provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), assim como a contrapartida local. Logo, melhorar a eficiência administrativa é um de seus objetivos, assim como enumera-se a racionalização que haja a simplificação e transparência no uso dos recursos públicos. Deve-se atentar que tal programa procura obter dentre seus resultados, que haja o crescimento da arrecadação, porém, que seja aplicado os recursos públicos de forma adequada, ou seja, de melhor qualidade (Ministério da Fazenda, s.d.). Sobre o PNAFE. Tem-se ainda:

“Na área tributária, o Programa está fundamentado na modernização dos processos de arrecadação, declaração, cadastro, fiscalização, cobrança administrativa e judicial, contencioso administrativo e judicial, atendimento ao contribuinte, legislação e estudos econômico-tributários. Na área financeira, são enfatizados os processos relacionados com o orçamento, controle financeiro, dívida pública, contabilidade, auditoria e controle interno e sistema integrado de administração financeira. Vale ressaltar que para cumprimento cabal dos objetivos do Programa, na maioria das Unidades da Federação, foram assinados convênios entre as Secretarias Estaduais de Fazenda (gestoras do Programa) e outras entidades estaduais essenciais ao processo de modernização fiscal: Procuradorias, Tribunais de Conta, Secretarias de Planejamento ou Administração, Ministério Público.” (Ministério da Fazenda, s.d.).

Descreve-se que no Estado de Alagoas, para que houvesse sustentabilidade ao processo de evolução alcançada com as ações que foram implantadas pelo PNAFE/BID, de modo que não fossem abandonados, criou-se o FUNSEFAZ, este trata-se do Fundo de Modernização Fazendária, desse modo garantir a sustentabilidade (Ministério da Fazenda, s.d., s.p.).

Para caracterizar o estágio de definição do processo orçamentário dos Estados e da Federação, Abrucio e Gaetani (2006) apresentam cinco fatores que impulsionaram as reformas na gestão pública no âmbito estadual, desde a metade da década de 1990. A saber:

Quanto ao PNAGE, conforme entendimento de Abrucio e Gaetani (2006), a sua mais relevante novidade foi o trabalho em rede entre a União e os Estados, e destes entre si. Esse tipo de articulação intergovernamental deve ser incentivado, seja para disseminar experiências bem-sucedidas, seja para ajudar governos estaduais com mais carências administrativas.

“A crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal... A propagação das ideias da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com a passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo, desde 2003, migraram para os governos estaduais... A disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo País... O fortalecimento dos fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (Consad)... O processo de construção de rede entre a Federação e os Estados em prol do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), em termos de diagnóstico, de montagem e de negociação do programa.” (Abrucio & Gaetani, 2006: s.p).

O PNAGE é considerado um exemplo bem sucedido no processo de modernização dos governos estaduais. Teve início em 2003, tendo variados objetivos, como fazer com que a capacidade de planejamento e gestão de políticas públicas sejam fortalecidas, e fazer com que haja a melhor administração dos recursos humanos, além da modernização tanto da estrutura organizacional, como de seus processos administrativos, fortalecendo

também os mecanismos de transparência administrativa, dentre outros não menos relevantes (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015, s.p.)

Logo, após os avanços na área fazendária, a nova etapa em busca do ajuste fiscal foi a adoção do Plano Plurianual (PPA) como um instrumento central da gestão pública, com um fortalecimento do binômio “*Orçamento-Planejamento*”. Outro vetor impulsionador das mudanças na gestão estadual foi disseminação de boas práticas em praticamente todas as esferas de governo (Ferrarezi & Oliveira, 2013).

2.2 – Revisão histórica do orçamento de Alagoas

No que compete ao processo orçamentário do Estado de Alagoas é preciso compreender a sua evolução histórica a fim de entender e analisar discrepâncias significativas e as particularidades do orçamento estabelecido, com ênfase na construção expressiva de critérios e princípios orçamentários específicos e do processo de participação social na elaboração dos planos financeiros de Alagoas, sempre atuante e marcante no Estado (Ferrarezi & Oliveira, 2013).

Não obstante essa participação, não se pode negar que, como em outros Estados brasileiros, o modelo orçamentário de Alagoas também se baseou em moldes históricos qualificados no país (Carvalho, 2010).

De acordo com entendimento de Kohama (2010) o engajamento popular dentro dos aspectos orçamentários do Estado de Alagoas sempre foi encarado como um ponto de destaque e, por muitas vezes, de referência, pois os modelos e abordagens conservadoras e tradicionais de Orçamento Público não mais respondiam às demandas de uma sociedade cada vez mais ávida por participar ativamente da definição orçamentária.

Vale destacar que o primeiro dispositivo de planejamento de longo prazo se deu na lei 4.320, de 17 de março de 1964, no art. 23, que compreendia que a receita e a despesa de capital eram aprovadas por decreto do Poder Executivo, com um período mínimo de três anos e era ajustado anualmente. O artigo continha os programas e metas de realizações de obras e prestação de serviços, ou seja, na sua essência tratava-se apenas da discriminação e classificação da categoria das receitas e das despesas contabilizadas e da organização do orçamento (Silva, 2003). Necessitava-se, portanto, de uma lei que

incrementasse gestores a uma ação planejada para gerir os recursos disponibilizados pela sociedade (Kohama, 2010).

Já a lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal representou um marco em termos de avanços na elaboração do Orçamento Público, pois foi através da mesma que se deu a unificação e padronização dos orçamentos e dos balanços públicos em todas as esferas administrativas (União, os Estados e Municípios), de acordo com Harada (2008).

Com a promulgação da Constituição de 1967, criou-se o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), este possui as mesmas características que encontrava-se no o art. 23 da lei nº 4.320/64, porém havia duas diferenças. A saber: *“era aprovado por lei e não era um instrumento legal do planejamento em longo prazo. É de relevância significativa citar que até a Constituição de 1967, cada Estado e Município estabelecia leis sobre os orçamentos de acordo com as suas necessidades.”* (Schick, 2006).

Conforme define Reis (2004: 146):

“A evidenciação integra o elenco de normas estabelecidas pela lei nº 4.230, para regular a organização e os procedimentos de contabilidade empregados nos registros dos fatos administrativos governamentais, inclusive da elaboração do orçamento. Não raro evidenciação tem sido desobedecida por contabilidade governamental, desinformação da administração da entidade, que não lhe tem dado uma devida importância, deixando de revelar fatos que tornariam visível a situação econômico-financeira.”

De acordo com Silva (2003: 201), a contabilidade pública, *“atua como sistema que integra os registros orçamentários, econômicos, financeiros e patrimoniais, com a finalidade de evidenciar as movimentações do patrimônio público em sua totalidade, visando subsidiar a prestação de contas pelo gestor público.”*

Com vigência da Constituição Federal de 1988, foram introduzidas profundas mudanças quanto às normas de finanças públicas, especialmente quanto ao Orçamento Público. Foi prevista, no art. 165, a existência do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que são os instrumentos de planejamento (Vasconcelos, 2010: 39).

A lei nº 4.230/64, conforme (Giacomoni, 2010: 78) recomenda no seu art. 32: *“Se não receber a proposta orçamentária nos prazos fixados na Constituição ou Lei Orgânica dos Municípios, o Poder Legislativo considera como proposta a Lei de Orçamento Vigente.”*

Outro objeto de análise da consecução orçamentária de Alagoas e dos Estados está previsto na Constituição Federal de 1988, no âmbito do seu art. 163, que prevê a edição de Lei Complementar para fixar os princípios das finanças públicas. Sobre a Lei citrada destaca Antunes (2011: 52): *“Em 04 de Maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tem como objetivo principal o equilíbrio das contas públicas, como também serve para a fixação da ação dos governantes para evitar os erros de gerência orçamentária e a financeira de antes.”*(Antunes, 2011: 52).

Na Constituição Estadual de Alagoas de 1989, o Título IV – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Do Orçamento, apresenta diversos artigos referentes a Orçamento Público, sendo do art. 176 ao 183 (Constituição Estadual de Alagoas, 2013:157). Todavia, as diretrizes orçamentárias de cada exercício devem ser pautadas, não apenas na Constituição Estadual, seguindo os artigos citados, mas também Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Anteriormente a ocorrência da Lei da Responsabilidade Fiscal não havia o controle total e eficiente das finanças públicas, dessa forma quem governava não gastava apenas o que se arrecadava, mas extrapolava-se nos gastos, essa falta de controle gerou vários efeitos insatisfatórios para a economia nacional, assim como para a população. logo como afirma Vasconcelos (2010: 153), *“as consequências disso para a sociedade foram bastante negativas, refletindo-se em inflação descontrolada, redução de investimento, baixa taxa de crescimento econômico e perda de bem estar social.”*

Logo, sobre a LRF destaca-se:

“É o principal instrumento regulador das contas públicas, determinando metas e limites para gerência das receitas e despesas, obrigando assim administradores (acostumados com a irresponsabilidade sem qualquer punidade) de assumirem compromissos com a arrecadação e gastos públicos.

Neste contexto, a referida Lei institui a necessidade de ações planejadas e da gestão compartilhada, exigindo a disciplina e a transparência do gestor público.” (Castro, 2016: 33).

Após a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi verificado em Alagoas, o maior equilíbrio das contas públicas, ocorrendo então maior aproximação do orçamento realizado em relação ao orçamento proposto, inclusive regulamentando a definição de processos de modelagem orçamentária dos Estados brasileiros.

2.3 – Princípios orçamentários no Estado de Alagoas: o caso do orçamento participativo

Naturalmente, os princípios orçamentários de Alagoas seguem os mesmos moldes estabelecidos pelas normas institucionais superiores: Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), no entanto, a partir dos pressupostos conceituais já discutidos e abordagem situacional evidenciam o processo orçamentário que se destaca em detrimento de outras análises estaduais.

No caso do orçamento de Alagoas, além dos princípios da universalidade, da unicidade, anualidade, equilíbrio, publicidade e legalidade tributária, fundamentam-se os preceitos orçamentários do Estado o princípio da participação popular (engajamento) na construção, controle e fiscalização dos orçamentos (Pereira & Levino, 2014).

Nesse sentido, interação social e estímulo à participação da coletividade evidenciam o novo momento orçamentário com significativa importância para o Estado de Alagoas: o *Orçamento Participativo* (Avritzer, 2003).

Conforme indica Carvalho (2010: 20):

“O Orçamento Participativo é um instrumento que serve para alocar os recursos públicos de forma eficiente e eficaz de acordo com as demandas sociais. Ele surgiu através da iniciativa de elaborar o Orçamento Público levando em conta a participação real e efetiva da população, principalmente das associações, sindicatos e ONGs (sociedade organizada). A principal riqueza ou característica do Orçamento Participativo é a democratização da relação Estado versus sociedade.”

A participação social no processo de planejamento governamental constitui experiência recente no Brasil. Com implantação do PPA participativo, a população e os diversos segmentos da sociedade civil organizada puderam se aproximar do processo de elaboração do Plano, colaborando para uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva e próxima aos anseios da sociedade (Avritzer, 2003: 38).

Com a Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, surgindo enquanto um instrumento no contexto determinou que se criassem formas de estímulo à participação social e a realização de audiências durante os processos de elaboração e discussão dos Planos, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos (Fedozzi, 2000).

Assim, as dimensões da participação no planejamento governamental envolvem aspectos e concepções concernentes à democracia, modernização e transparência da Gestão Pública. Ademais, promove um maior envolvimento e a responsabilidade da sociedade perante a formulação e acompanhamento das políticas públicas.

Permite ainda ampliar oportunidades de melhoria dos serviços públicos, uma vez que o cidadão atua não apenas como sujeito passivo, que aguarda a prestação do bem ou serviço público por governos, mas também como agente ativo e legítimo na proposição de estratégias que atendam as demandas da sociedade (Silva, 2003).

Ao adotar o orçamento participativo, aumenta-se também a coparticipação entre comunidade e governo, evento que torna mais viável miores receitas, pois são apresentados a comunidade as realizações de programas prioritários, estes também apresentados pela própria comunidade.

Logo, deve-se atentar que a criação do orçamento participativo depender de cada cidade, que irá adapta-lo à realidade de abordagem sócio-política e cultural. É indispensável ainda considerar que: *O orçamento de caráter participativo possibilita que o governo atraia com maior facilidade e exatidão as demandas sociais* (Sintomer, Herzberg & Röcke, 2012).

Para Carvalho (2010) com o orçamento participativo, o cidadão deixa de ser simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública, todavia aponta que não há uma fórmula pronta para o percurso a ser seguido na implementação do Orçamento

Público, sendo que cada gestor deve identificar qual a melhor metodologia a ser adotada. O autor ora citado, aponta cinco fases do orçamento participativo. A seguir:

- *“Preparação do orçamento de forma integrada com o planejamento;*
- *Elaboração da proposta orçamentária;*
- *Tramitação legislativa: a proposta da Lei Orçamentária é analisada, discutida, alterada por emendas e aprovada;*
- *Execução orçamentária;*
- *Fiscalização e prestação de contas;*
- *Fiscalização e prestação de contas;*
- *Controle e avaliação.”* (Carvalho, 2010: 21).

O avanço da participação social contribuirá para uma maior fiscalização e aplicação dos recursos, garantindo maior disseminação de informações que possibilitem maior controle social e monitoramento das ações governamentais.

Ressalta-se que o controle social poderá acontecer nas demais fases do planejamento e execução das políticas públicas, contribuindo na definição de ações prioritárias e na democratização de tomada de decisões envolvendo governo e sociedade (Fedozzi, 2000).

Nesse sentido é indispensável ao tratar sobre o controle social e não se reportar a Lei nº 12.527/2011, que trata sobre o acesso à informação, que está prevista Constituição Federal Brasileira (lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, s.p.). Pois o acesso à informação é uma das formas de controle, só tendo conhecimento das ações do governo que o cidadão poderá mobilizar-se.

Pode-se ainda colocar em evidência as principais características do Orçamento Público, do ponto de vista de Carvalho (2010: 21):

- *“É um importante instrumento de participação da sociedade na gestão dos recursos públicos;*
- *Gera decisões públicas e evita que os gestores ou governantes atendam a interesses próprios ou de determinados grupos;*
- *A decisão governamental é combinada com a participação coletiva;*

- *A sua implementação é livre e democrática, portanto cada ente da federação pode implementá-lo;*
- *O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante e passa a participar diretamente do processo orçamentário;*
- *O processo orçamentário participativo necessita de ajuste contínuo e passa a ser uma autorregulação do poder público.”*

Implantar as formas modernas, eficientes e eficazes de controle social sobre o governo, talvez seja o maior desafio na contemporaneidade. Segundo Fedozzi (2000), existe uma tese antiga de que a sociedade civil é frágil e que o cidadão ainda precisa da intervenção do Estado para o exercício pleno de sua cidadania. Porém, a falta de acesso às informações reais da Gestão Pública e muitas vezes excesso de burocracia dificulta o efetivo controle social (Avritzer, 2003).

No caso do orçamento de Alagoas, de acordo com o entendimento de Palhano (2005), torna-se substancial o fortalecimento do poder local como forma de minimizar distorções socioeconômicas produzidas na atualidade, o que demanda uma participação ativa do indivíduo e, sobretudo, da sociedade civil organizada. Não obstante, estabelecer a participação social como um integrante do processo de planejamento e orçamento do Estado é algo que provoca os governos na contemporaneidade.

Dado o exposto, verifica-se relevância de alternativas que ampliem e estimulem o uso de canais de interação com a sociedade, como conferências, videoconferências, conselhos, fóruns, audiências, consultas públicas, ouvidorias, redes sociais, entre outros. As ações contribuirão para a construção da sociedade com mais legitimidade, efetividade e eficiência nas elaborações e análises de políticas. Tornando o governo transparente (*Accountability*) através da criação de mecanismos que gerem maior visibilidade e controle das ações governamentais (Avritzer, 2003).

A gestão democrática trata-se do processo onde ocorre a participação da sociedade na discussão sobre os investimentos do Orçamento Público, este mecanismo permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos. Esses processos costumam contar com as assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo (Avritzer, 2003).

Com isso, a sociedade civil adquire representatividade após a criação de espaços onde há um estímulo para que todos os interessados possam se manifestar a respeito das modificações que estão sendo cogitadas para a cidade, a oportunidade em que serão ouvidos: *“os variados segmentos para conhecimento pleno do problema material; consultas a órgãos especializados; comunidade representada por associações, sindicatos, por clubes de serviços; qualquer cidadão que quiser opinar em prol da melhoria do meio ambiente do território do Estado como um todo”* (Avritzer, 2003: 32).

Desse modo o indivíduo estará exercendo seu papel de cidadão, enquanto fiscalizador.

2.3.1 – A Lei Orçamentária Anual (LOA) – breves considerações sobre as despesas correntes e capital

Conforme determina a lei 4.320/64 e a CF/88, na ocorrência da elaboração do Orçamento Público, todos os entes da Federação, deverão obrigatoriamente atender os princípios orçamentários. Princípios, já citados neste estudo por meio de Wilges (2006).

Conforme disciplina a lei 4.320/64, existe um ponto de partida para a elaboração da LOA, sendo, portanto, a estimativa da receita, assim como a fixação da despesa, devendo obedecer a critérios para isso. Conforme indica o autor ora citado:

“As classificações orçamentárias permitem a visualização da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ângulo que se pretende analisar. Cada uma delas possui uma função ou finalidade específica e um objetivo original que justificam sua criação e pode ser associada a uma questão básica que procura responder.” (Wilges, 2006: 157).

Para o autor citado, a aplicação adequada da estrutura programática e das classificações orçamentárias, resulta em uma configuração do orçamento onde se evidencia separadamente aspectos como, o que será implementado, para que, qual o produto, em que área, dentre outros.

Bezerra (2013) descreve que a LOA, compreenderá: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos.

Wilges (2006) descreve sobre a classificação das despesas segundo a sua natureza, para ele, conforme a Portaria Interministerial 163, de 04 de maio de 2001, é obrigatória a

classificação da despesa segundo a sua natureza, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sobre a classificação, aponta-se: “*I – categoria econômica; II – grupo de natureza da despesa; III – elemento da despesa.*” Explica-se ainda que em relação à natureza da despesa, esta será complementada pela informação gerencial – modalidade de aplicação. Para compreensão sobre a classificação das despesas, o autor continua a descrever dados acerca da composição, conceitos e finalidades das classificações das despesas, fundamentado na portaria aqui citada. Para o estudo, serão apenas descritos resumidamente alguns desses dados, devido a sua grandiosidade e alguns já estarem aqui referenciados.

O primeiro conceito a ser exposto trata-se das categorias econômicas, onde ressalta-se sobre sua subdivisão em correntes e de capital. A saber:

“Despesas correntes ... todas as despesas que não contribuem diretamente para formação ou aquisição de um bem de capital ... compreendem os gastos com manutenção, conservação, adaptação de bens imóveis, tais como: pessoal, materiais de curta duração (material de consumo), serviços.

Despesas de capital ... aquelas despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.” (Wilges, 2006: 159).

Neste grupo de despesas correntes, considerando a importância em se esclarecer sobre os gastos com pessoal (servidores públicos), esta também se enquadra no grupo de natureza de despesas, sendo apontado pelo autor ora citado que, dentro dessa natureza, encontram-se gastos com pessoal e encargos sociais. Sobre esse tipo de despesa tem-se o seguinte:

“Pessoal e Encargos Sociais, despesa de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício de cargo, (...), exceto nos casos de cargo e categoria em extinção, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº. 101 de 2000... Despesa com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, despesas com a contratação temporária para atender à necessidade de excepcional interesse público, quando não se referir a substituição de servidores de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos de pessoal, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não

classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa capital.” (Wilges, 2006: 159-160).

Para o autor citado, existem ressalvas quanto a esse tipo de despesa, porém, continua a descrever sobre as despesas correntes, tratando agora sobre seus elementos. Segundo ele, tem-se na lei 4.320 (1964), “§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)”, onde ressalta-se que neste caso, a finalidade é identificar os objetos de gastos, logo estando incluso todo o gasto com pessoal, incluindo nesse rol, os vencimentos, as vantagens, diárias, material de consumo, dentre outros não ligados apenas a gastos com servidores. Continua explicando que ao discriminar a despesa quanto a sua natureza, a LOA deve-se fazê-la por: “categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.”(Wilges, 2006: 161).

Sobre essas despesas com pessoal, afirma Gomes (2015) que elas decorrem da lei assim como os encargos sociais, seu efeito se encontra no artigo 37, inciso X, da CF/88. Acrescenta o autor, que com o objetivo de dar maior transparência ao Orçamento Público, as LOA's devem contemplar em categorias de programações específicas o atendimento às despesas de pessoal e encargos sociais decorrentes da concessão de qualquer vantagem, assim como o aumento de remuneração e do provimento de cargos, empregos e funções.

As despesas de capital, relacionadas neste item da pesquisa, e como previamente ditas, elas contribuem de forma direta para que se adquira um bem de capital³. Segundo Carvalho (2008) trata-se de despesas de investimentos, são representadas por investimentos que compõem obras públicas, equipamentos, instalações, dentre outros.

2.4 – Considerações sobre o capítulo

Ao longo do capítulo, buscou-se disseminar o entendimento sobre como o Estado de Alagoas está lidando com a construção do seu processo e do planejamento orçamentário e as suas prioridades de Governo.

³Bens que servem para a produção de outros, esp. de consumo, como máquinas, equipamentos, materiais de construção, instalações industriais etc.; bens de produção.

Observou-se que cada vez mais que o Estado de Alagoas tem dado significância para participação no processo de planejamento governamental, enquanto processo democrático, permitindo que a população interaja na aplicação de recursos, apontando as necessidades levantadas aos gestores públicos para que, de forma conjunta, possam elaborar um planejamento mais condizente com as necessidades da população.

Em Alagoas, diversas experiências dessa forma de elaborar e executar o Plano Plurianual (PPA) fez com que a participação popular adquirisse novas abordagens de atuação e controle social, onde os cidadãos são convidados a participar de audiências públicas e assembleias populares para serem ouvidos. Mesmo estando em processo inicial, percebe-se que Alagoas começou a reconhecer que sem a participação popular nesse processo, as políticas públicas ficam difíceis de serem construídas e colocadas em prática com eficácia e eficiência.

A partir da análise teórico-conceitual deste capítulo, pode-se inferir que ainda falta muito a ser feito em relação à participação popular no processo de elaboração e discussão do planejamento público, apesar das iniciativas já deflagradas. Entende-se que ainda é preciso criar ideias a serem discutidas pela sociedade e com os governos como, por exemplo, a título de sugestão, poderia se estabelecer mecanismos de consulta popular nas escolas, universidades, Organizações não-governamentais e demais representantes da sociedade civil organizada de todo o País.

Por fim, conseguiu-se alcançar o objetivo do presente capítulo e responder aos apontamentos levantados, ao se perceber que o Estado em sua gestão para a melhoria da gestão pública tem atuado de uma forma bem dinâmica como, por exemplo, na inclusão do PPA, ferramenta inovadora em que permite ao cidadão tirar suas dúvidas e contribuir significativamente para o planejamento governamental.

Com efeito, naturalmente, sem um discurso apelativo, percebe-se que cada vez mais a sociedade alagoana é estimulada a contribuir no processo de construção da ênfase orçamentária, para que faça reflexão sobre o tema, no intuito de traçar medidas de cooperação mútua entre diversos organismos da sociedade civil organizada, em prol de sua participação efetiva nos PPAs Participativos e demais instrumentos de planejamento.

Posto isto, o próximo capítulo deste estudo apresenta a discussão acerca processo de orçamento dos Municípios. Logo, apresenta descrições acerca dos créditos adicionais e congêneres associados, enfatizando ainda sobre a LRF e a Transparência na Administração Pública Municipal, sendo que esta é regida por princípios que serão descritos, além de discorrer sobre a *Accountability* no orçamento Municipal, assim como sobre a Lei de Acesso à Informação

Capítulo n.º 3 – Orçamento dos Municípios

3.1 – Enquadramento

Conforme informa Brow (2006) citado em Procopiuck, Machado, Rezende e Bessa (2007), quando se fala em inovação das finanças, não se pode deixar de lado a importância que as atividades estatais tiveram nesse cenário, que avançando com o tempo não poderia considerar o processo orçamentário apenas como um simples processo onde há a alocação de recursos, mas considerar que há novos enfoques e emprego de recentes tecnologias que ampliaram seu escopo de aplicação.

O processo orçamentário público está se transformando em um sistema que abrange a conexão e a articulação entre orçamentos locais com vistas a alocar os recursos, indicar a orientação econômica e planejar os cursos de ação – agregando atividades de controle e se revestindo de flexibilidade para agregar novos instrumentos de gestão, com tendências de um fortalecimento do papel dos governos locais ao reforçar descentralização administrativa, financeira e política (Pereira & Levino, 2014).

Diante da complexidade decorrente das novas perspectivas, o Estado brasileiro buscou instituir as mudanças estruturais na sua forma de planejar e administrar políticas públicas com base na “*idéia de Estado Democrático e Social Fiscal*.” (Avritzer, 2003: 14).

A Constituição Federal de 1988 acompanhando a evolução técnica na matéria orçamentária, e mesmo se antecipando em relação a atuais tendências de integrar o sistema de planejamento e orçamento, tanto horizontal quanto verticalmente, envolvendo os três entes da federação, trouxe modificações ao instituir os seguintes instrumentos: o Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Avritzer, 2003).

Conforme explica Mikesell (2011), esses instrumentos, hierarquizados e integrados entre si, marcam ponto na evolução do orçamento em direção à institucionalização de práticas mais modernas com um efetivo potencial de se constituírem em ferramenta para enfrentar os desafios provenientes de um cenário de elevada complexidade, no qual são demandadas soluções capazes de manter o equilíbrio fiscal e abrir caminhos para a

melhoria sustentável na prestação de serviços de interesse público com crescentes padrões de qualidade.

Sob perspectivas da *New Public Financial Management*⁴, tem-se voltado a atenção para desenvolvimento e promoção de novas tecnologias financeiras capazes de servir de instrumentos com potencial de tratar eficientemente as dimensões do planejamento e gestão da administração pública (Avritzer, 2003).

Cabe ainda descrição acerca da Lei Orgânica dos Municípios, sendo inicialmente descrito seu conceito por meio de Farhat (1996: 87):

“Denominam-se leis orgânicas, aquelas que servem de fundamento a um instituto ou ente jurídico, de direito público ou privado.... São também chamadas leis orgânicas as leis básicas da organização política e administrativa do Distrito Federal e dos Municípios decretada pelos respectivos corpos legislativos, segundo os princípios gerais estabelecidos pela Constituição Federal, e, no caso dos municípios, obedecidas, também, as normas da Constituição do respectivo Estado. Essas leis estão para o Distrito Federal e os municípios, como as constituições estaduais para os Estados.”

Logo, explica Carvalho (2008: 888) que a Constituição dá aos Municípios a competência de elaborar a sua lei orgânica, devendo-se consultar o artigo 29, nele encontra-se o conteúdo da lei orgânica municipal. Tem-se: *“... a lei orgânica do Município será promulgada pela Câmara Municipal... Difere das demais normas jurídicas municipais em função do processo legislativo previsto para sua elaboração e revisão.”* Entretanto, percebe-se que embora alguns municípios tenham elaborado sua lei orgânica, as mesmas não atingiram seu objetivo no sentido de ser um instrumento complementar as constituições estaduais e federal no tocante aos prazos de envio LOA, LDO e PPA para apreciação e aprovação pelo legislativo, se valendo para os prazos o art. 35 ADCT.

A Lei Orgânica do Município de Maceió (2003), no Capítulo II, da Competência, já apresenta recomendações acerca do Orçamento Público, destacando que cabe aos Municípios: *“VII - elaborar o orçamento municipal, prevendo a receita e fixando a despesa, consoante planejamento adequado;”* Todavia, como citado, a sua elaboração

⁴Nova Gestão Financeira Pública

deve ser feita de forma rígida, seguindo o que determina o Artigo 29, da Constituição Federal Brasileira de 1988. Pode-se encontrar ainda na Lei Orgânica, os artigos 19, II; 26, I, letra e; art. 33, 44, 55 descrições sobre o orçamento. Todavia, a Seção II, do Capítulo II, dedica-se a tratar exclusivamente sobre o orçamento, com seis artigos dedicados a isso (74 ao 79).

Quanto aos prazos da PPA, LDO e LOA, conforme indica Carvalho (2010: 60), com fundamento no Artigo 35, § 2º I, II, II (ADCT):

“PPA - abrange um período de quatro anos, iniciando a execução no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e encerrando no primeiro ano do mandato do próximo dirigente eleito. O prazo para envio do PPA ao Legislativo vai até 31 de agosto do primeiro ano de governo. A LDO – são as metas e prioridades para exercício anual; é uma ponte entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA. O prazo de envio ao Legislativo é até 15 de abril do próprio ano, mas no primeiro ano de governo se estende até 31 de agosto. LOA – refere-se ao custo das ações para o exercício anual; o prazo de envio ao Legislativo para discussão do projeto vai até 30 de setembro”.

Acrescenta Carvalho (2010) que o PPA, tratando-se de um plano estratégico elaborado para que seja executado a médio prazo, torna-se a base dos planos da administração pública. E a partir desse plano que se prepara o orçamento operacional – LOA, dessa forma cumpre-se anualmente o que foi planejado para os quatro anos, já a LDO tem como finalidade orientar a elaboração da LOA, dispondo também sobre alterações ocorridas na legislação tributária, assim como estabelecer sobre a política de aplicação de agências financeiras oficiais de fomento.

3.2 – Créditos Adicionais e Congêneres Associados

Logo, é iminente a necessidade em debater e esclarecer acerca dos créditos adicionais, utilizados durante a execução do Orçamento Público, instituído pela lei nº 4.320/64 (Avritzer, 2003).

Os créditos adicionais são escriturados pela contabilidade e geram reflexos, em especial no orçamento. Sabe-se que o Orçamento Público é peça obrigatória integrante de qualquer ente da federação, seja União, Estados, Distrito Federal ou Municípios,

conforme dispõe a lei 4.320/64⁵ (Pereira, 2015). Logo, não é restrito a apenas ao município, seguindo a mesma linha os Estados e a União.

Os Créditos adicionais são destinados a atender despesas para quais não haja dotação ou uma categoria de programação orçamentária na LOA (art. 41, inciso II, da lei nº 4.320/64). Visam a atender despesas novas (reforço ou anulação), não previstas na lei orçamentária anual, mas que surgiram durante execução do orçamento (Giacomoni, 2010).

Fulgêncio (2007: 177) explica sobre Créditos Adicionais da seguinte forma:

“São autorizações de despesas não computadas ou insuficientes dotadas na Lei de Orçamento Público... Os créditos adicionais, se especial ou extraordinário, terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem autorizados, salvo nos últimos quatro meses do ano, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.”

Informa ainda o autor ora citado, que o governo dispõe atualmente de três mecanismos retificadores, sendo os créditos suplementares, especiais e extraordinários. São mecanismos que ajudam a administração pública na execução do orçamento, durante seu exercício.

Para Sanches (2004: 28):

“Os créditos adicionais classificam-se em: suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária; extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, de comoção intestina ou de calamidade pública.”

Antunes (2011) destaca que são constantes os casos de edição de medidas provisórias por Poder Executivo. Segundo o autor, as medidas provisórias para abrir crédito extraordinário (previsto no Art. 167, § 3º), provocam trancamento da pauta no Congresso, devido à obrigatoriedade deste em avaliar o ato e posteriormente, se cabível,

⁵Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei n. 4.320, 1964).

Congresso, devido à obrigatoriedade deste em avaliar o ato e posteriormente, se cabível, propor uma lei de conversão.

Fedozzi (2000: 92), por intermédio de várias entrevistas, verificou que especialistas da área orçamentária afirmam que a aprovação pelo Congresso Nacional, *“é inócua e sem sentido, vez que o crédito extraordinário já pode ser executado.”* Sem falar que ao serem apreciadas pelo Poder Público, muitas das despesas descritas no ato já foram executadas. Ainda, salienta que: *“em sua maioria, vieses técnicos acabam sendo sobrepujados pelos aspectos políticos.”*

Tendo em vista o fato de que não existe programação perfeita (por ser uma estimativa), no decorrer da execução orçamentária, muitas vezes, se faz necessário a utilização de medidas para *“consertar” as falhas oriundas desse planejamento falho ou insuficiente* (Martinelli, 2015).

Diz Gontijo (2010: 15) que a única maneira de se realocar recursos dentro do orçamento é através dos créditos adicionais. Daí sua importância dentro desse processo, que é a execução orçamentária.

O orçamento é um instrumento de planejamento das atividades a serem desenvolvidas pelos órgãos da administração pública, através do qual o gestor público irá colocar em prática seus planos de governo, através de ações. Isso só é possível após aprovada a Lei Orçamentária, que autoriza a utilização dos créditos orçamentários, ou seja, permitem que possam ser executados, os quais podem ser denominados créditos iniciais (Gontijo, 2010).

No entanto, no transcorrer do exercício financeiro podem surgir novas situações, imprevistos ou não previstos adequadamente, que necessitam ser realizados pela administração pública. A flexibilização e possibilidade de nova realocação de créditos orçamentários somente é possível devido ao instituto dos créditos adicionais (Sanches, 2004).

Os créditos adicionais são tão importantes que o legislador assegurou na lei que dispõe sobre normas de direito financeiro, em um capítulo especial, a disciplina sobre esse instituto. São autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na

Lei Orçamentária Anual, conforme dispõe o art. 40 da lei nº 4.320/64 (Gontijo, 2010: 129).

Segundo Jund (2008: 128):

Os créditos adicionais suplementares terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, vedada a sua prorrogação. É importante ressaltar os casos de expressa disposição legal em contrário, quanto aos créditos especiais e extraordinários, conforme e previsão constitucional. [...] Art. 167[...]. 167 VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Logo, a legislação prevê a utilização de créditos suplementares nos casos de reforço à dotação orçamentária já existente, especiais para as despesas que não possuam dotação específica consignada no orçamento e extraordinários para despesas urgentes e imprevistas, ou seja, excepcionais, a serem utilizadas em casos de guerra, de comoção intestina ou de calamidade pública, em consonância com os dispostos na lei nº 4.320/64 (Gontijo, 2010).

Quanto à autorização legislativa e formalização para abertura dos créditos suplementares, destaca-se o seguinte: créditos suplementares e especiais necessitam de autorização legal, ou seja, do Poder Legislativo, e são abertos por meio de Decreto Executivo. Para Gontijo (2010: 50), “o crédito suplementar é destinado a suplementar dotação que já existe no orçamento, deve ser autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo. Tem uma vigência até o orçamento em vigor.”

Diz Fulgêncio (2007: 177) que a abertura de créditos suplementares depende da existência de recursos disponíveis para que ocorra a despesa.

Cumprе mencionar, ainda, que os limites (autorizações) para abertura de créditos suplementares são estabelecidos na própria Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, no orçamento, visando desburocratizar sua utilização, uma vez que consiste apenas na realocação de recursos já existentes e autorizados. É o que dispõe a lei 4.320/64 no seu art. 7º, I, ao afirmar que a LOA poderá

conter autorização ao Executivo para abrir créditos suplementares até importância obedecidas disposições do artigo 43 (Rocha, Marcelino & Santana, 2013).

Nesse sentido, ressalta-se que assim como abertura de créditos suplementares a de créditos especiais está sujeita à disponibilidade de recursos e justificativa, prevista no art. 43 da lei 4.320/64. Entendem-se como recursos disponíveis os seguintes: “*superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotação, operações de créditos, veto e de reserva de contingência, nos termos do próprio art. 43, em seu § 1º.*” (Rocha, Marcelino & Santana, 2013).

A partir de Bezerra (2006: 35), descreve-se com mais detalhes sobre os recursos citados (Quadro n.º 3).

Quadro n.º 3. Recursos para abertura de Créditos Adicionais

Superavit Financeiro Líquido (SF liq.)	Trata-se do resultado da diferença positiva entre o Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, conjugando-se, ainda os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos e ele vinculadas.
Excesso de Arrecadação Líquido	É projetado (geralmente a partir do meio do ano), partindo do saldo positivo das diferenças acumuladas, mês a mês, entre a receita orçamentária realizada e a receita orçamentária prevista atualizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício, devendo deduzir a importância dos créditos extraordinários abertos até a data do decreto de abertura do crédito adicional.
Anulação Parcial ou Total de Dotações Orçamentárias	Quando se tratar de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias aprovadas na LOA ou através de créditos adicionais anteriormente abertos, o Decreto que abrir o crédito especificará a respectiva compensação, em função das disponibilidades existentes, indicando a classificação orçamentária da despesa que está sendo cancelada e aquela que está sendo criada (créditos especiais) ou reforçada (créditos suplementares).
Operações de Crédito	Neste caso, deve-se distinguir operação de crédito para cobertura de déficit orçamentário, podendo ser utilizada para abertura de crédito adicional, desde que não-consignada dentre as receitas previstas na LOA, pois estas já estão comprometidas com as despesas fixadas. E operação de crédito por antecipação de receita, esta é realizada para cobertura do déficit financeiro (caixa).
Reserva de Contingência	Diz respeito a uma dotação global, não especificamente destinada a determinado programa ou unidade orçamentária (exceção ao princípio da especificação), cujos recursos serão usados para abertura de créditos suplementares, quando se evidenciarem insuficientes, durante o exercício, as dotações constantes do orçamento anual e abertura de créditos especiais, quando necessárias novas dotações.

Fonte. Adaptado de “Contabilidade Pública: teoria, técnica e elaboração de balanços e questões. Bezerra, J.D. 2006: 36-37.

Logo, deve-se atentar para os prazos de vigência dos Créditos Adicionais. Gontijo (2010) descreve que a vigência dos créditos suplementares é restrita ao orçamento

vigente, ou seja, devem ser utilizados dentro do exercício financeiro em que forem instituídos ou serão cancelados no encerramento do exercício.

A mesma regra é aplicada aos créditos especiais e extraordinários, no entanto, se forem utilizados nos últimos quatro meses do exercício financeiro, poderão ser reabertos no exercício seguinte, no limite de seus saldos. É o que dispõe a Carta Magna, em seu art. 167, §2º. Tem-se:

“Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro que forem autorizados, salvo se ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses do exercício, caso em que, reabertos nos limites de saldos, serão incorporados orçamento do exercício financeiro subsequente.” (Constituição Federal, 1988).

Sobre isso indica Gontijo (2010) que é possível a reabertura dos saldos de créditos especiais no exercício subsequente, porém, somente se a Lei que os autorizou tenha instituído nos últimos quatro meses do exercício, ressalvando que no caso de Créditos Extraordinários, Decreto ou Medida Provisória. Deve-se ainda, conforme explica Bezerra (2006) perceber que no caso de reabertura haverá a necessidade de um novo Decreto.

Logo, quando se trata de congêneres associados, pode-se reportar a transposição, transferência e remanejamento, conforme encontra-se no art. 167 inciso VI da CF 88. Entretanto, para que isso ocorra deverá antecipadamente haver a autorização legislativa para que tal processo ocorra de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra (fundos em nível de função, subfunção, projeto/atividade/operação especial, programa, assim como das categorias econômicas de despesas). Jund (2008) sobre isso informa que essa operação demanda de lei própria atendendo ao princípio da exclusividade, de modo que altere a lei orçamentária, fato que obedecerá também o princípio da legalidade.

Considerando os três tipos de créditos congêneres, Furtado (2005) aponta que ao remanejar pode ocorrer devido, por exemplo, a extinção de um órgão podendo-se realocar recursos orçamentários para outros órgãos, estes poderão pertencer a administração direta ou indireta. Sobre isso, assegura o autor ora citado: *“Nesse caso,*

não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros” (Furtado, 2005: s.p.). Segundo o autor, neste caso, se faz tal operação de modo que não é necessário abrir crédito adicional, remanejando apenas, considerando que a atividade já existe.

O mesmo autor ressalta acerca da transposição, quando se fala em crédito congênere, aponta-se que esse tipo de realocação dentro do mesmo órgão ocorrerá quando, por exemplo, a administração governamental desistir de construir um prédio, ou uma estrada, ou outro empreendimento público, de modo que desloca os recursos orçamentários de um projeto para outro (Furtado, 2005). Já quando reporta-se a transferência, o autor ora citado, afirma que nesse caso ocorre a realocação de entre as categorias econômicas de despesas no mesmo órgão ou ainda no mesmo programa de trabalho. Acrescenta o autor:

“Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade... A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial.”(Furtado, 2005: s.p.).

Para Furtado (2005) no caso das transferências, as atividades envolvidas não param.

Portanto, neste item da pesquisa nota-se que o orçamento desde a sua aprovação não é estático, pois diante de circunstâncias permitidas por lei pode haver alguma intervenção de modo que se agreguem mais créditos a setores onde haja necessidade conforme descrito na LOA e outros dispositivos citados.

3.3 – LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

Ao longo dos tempos, a temática responsabilidade na gestão fiscal dos municípios tem sido alvo de discussões e estudos devido à sua importância e relevância social. A Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada com o objetivo de: *“estabelecer normas de*

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.” (Bezerra, Borges & Valmorbida, 2012).

Explica Martinho (2009) que, para a criação da LRF do Brasil alguns princípios de leis semelhantes de outros países, como a Nova Zelândia, EUA e União Europeia, foram tomados como referências. O mesmo autor alude sobre a LRF, citando seus objetivos. A saber:

“Estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ação planejada e transparente. Prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas. Garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.” (Martinho, 2009: 3).

Ao citar os objetivos, é a questão do equilíbrio com o que se gasta, quanto se gasta, assim como o cumprimento das metas e resultados, outro fato que não se pode deixar de citar é a questão da transparência, percebendo-se a preocupação na lei, com a participação popular. Fato que, conforme o mesmo autor citado encontra-se dentre os princípios da LRF, dentre outros princípios. Para Martinho (2009: 4) existem mecanismos de alcance a transparência, mencionando que isso ocorre quando da elaboração dos planos e orçamentos a população participa, assim como o acesso para consultas e apreciação pelos cidadãos e instituições das contas que são disponibilizadas durante o exercício para consultas, e ainda que haja a emissão de relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária com igualdade de acesso público e ampla divulgação, desse modo o acesso à informação é um direito de todo cidadão. Pode-se citar neste caso, o artigo 49 da LRF, ratificando o que afirma Martinho (2009), sobre a disponibilização das contas. A saber:

“Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscais e da seguridade social e no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.” (Lei Complementar nº 101, 2000).

Deve-se, portanto, atentar que a LRF, é considerado o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil e estabelecem metas, limites e condições para gestão das receitas e as despesas, obrigando os governantes a assumirem os compromissos com a arrecadação e aplicação de recursos públicos municipais.

Para os municípios, de maneira especial, a LRF trouxe importante contribuição para o ajuste fiscal, reforçando o potencial tributário, fazendo com que governantes desenvolvessem uma política orçamentária responsável, afirma Bremaeker (2009).

A LRF criou vários relatórios anexos a Lei de Diretrizes Orçamentária Municipal (LDO), tais como os anexos de metas fiscais e anexos de riscos fiscais e a Lei do Orçamento Anual, o Relatório de Gestão Fiscal quadrimestral e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária bimestral (Bezerra, Borges & Valmorbida, 2012).

Assim, a LRF deu os primeiros passos para o processo de transparência orçamentária municipal, enfatizado em seu artigo 48, que a transparência, o controle e a fiscalização seriam dados em divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: “*Os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e também o parecer; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e versões simplificadas desses documentos.*” (Bremaeker, 2009).

É indispensável citar que a Lei nº 4.320/64, citada na LRF, como parágrafo único, ressalta a garantia da transparência com redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009. Logo, tem-se no artigo 48:

*“I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e*

financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010).” (Lei Complementar nº 101, 2000).

Como nota-se no artigo citado, assim como nas descrições anteriores de Martinho (2009), na LRF, a transparência não se trata de uma opção, mas uma obrigação do Estado para com o cidadão, sua participação no controle é indispensável, citando bem os mecanismos para que ela seja efetivada, principalmente em tempos atuais, onde o acesso à informação é bem mais fácil que no início deste século.

A LRF, também se encarrega de orientar em seu artigo 48-A, quanto essa disposição de informações junto à pessoa física e jurídica, demonstrando como apresentar a despesa, assim como a receita nos portais da transparência.

3.3.1– Transparência na Administração Pública Municipal

A Administração Pública Municipal é regida por princípios explícitos no artigo 37 da CF/88, além de princípios implícitos, devendo de forma direta ou indireta os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, assim como os Municipais obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outras guias para a definição de uma coerente gestão das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento social (Bremaeker, 2009).

Germano (2010: 33) ressalta que até a década de 1950, havia muito sigilo no Brasil, o que ele designa como a época do segredo, mas ao longo do tempo foi modificando, permitido haver maior controle dos atos e atividades administrativas, onde se consagrou a moralidade, assim como o poder de vigia dos administrados. Segundo o autor ora citado, não há espaço numa democracia para o sigiloso, ressaltando motivos de segurança para a população e para o Estado. Logo, passou a ser uma constante, o acompanhamento dos procedimentos praticados pela Administração Pública, privilegiando então a publicidade. Acrescenta o autor ora citado: “*A Constituição Federal, a expressão alcance do Princípio da Publicidade reconhece que todos têm direito de receber dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou de*

interesse coletivo ou geral.” Portanto, trata-se de um direito ao cidadão brasileiro, o acesso à informação, acerca dos atos da administração pública.

No que tange a princípios da publicidade e eficiência como sustentáculos que fundamentam a teoria da *Accountability* em relação aos serviços públicos prestados por órgãos e o Estado, é permissível destacar que esses princípios, em conjunto, zelam pelos pressupostos de transparência e finalidade da coisa pública (Frey, Marcuzzo & Oliveira, 2008: 9).

Segundo Milani (2004), a prestação de contas efetivas e transparentes são os principais desafios para as organizações contemporâneas, já que, cada vez mais há disputa ferrenha pela confiabilidade e credibilidade em qualquer campo de atuação. É a transparência que vai conferir às instituições de gestão pública dos recursos o compromisso legal de viabilizar à sociedade formas e onde são aplicados os aportes.

Entretanto, de acordo com Avritzer (2003), a destinação de recursos não é aleatória, mas deve atender à necessidade e à redução das vulnerabilidades, a exemplo de incrementos financeiros para saúde, educação, lazer, políticas para infância e maternidade, entre outros.

Do excerto, nota-se que setores são resguardados pela Constituição de 1988, normativa máxima dos direitos humanos, responsabilidades do Estado e definição dos mecanismos legais de fiscalização pela sociedade civil. Marinelli (2015) exemplifica que existem abordagens de *Accountability*: uma prestação de contas financeira, que se refere à forma, destino, à distribuição e ao uso dos recursos financeiros, e a prestação de contas não financeira, que são relatórios nos quais se define a programação de atividades realizadas pelas instituições públicas (Milani, 2004).

Nos moldes das prestações não financeiras, os gestores descrevem como e o que foi realizado e para onde foram alocados recursos públicos, gerando, nesse caso, foco nos resultados. O resultado, finalidade do recurso, é o principal objeto para a composição dos relatórios de prestação de contas não financeiras (Antunes, 2011; Martinelli, 2015).

Para Administração Pública Municipal, a prestação de contas sempre foi analisada de acordo com as características dos modelos de gestão de sua época (Pereira, 2015).

Diz Carvalho (2010: 4) que a perspectiva patrimonialista, confunde a coisa pública com o patrimônio do particular ou de visão corporativista, que confunde patrimônio do Estado com dos grupos de interesse, faz emergir conceito de *Accountability*. Continua o autor explicando que, o modelo patrimonialista permitiu o enriquecimento indevido dos governantes, ruptura da finalidade dos recursos e a falta de fiscalização por parte da sociedade civil; essas perdas significativas para a sociedade foi o estopim para a instauração de movimentos das classes sociais na luta por direitos a informações claras e acessíveis sobre a destinação dos recursos públicos.

Com a instituição do modelo burocrático, houve uma pequena ampliação da vontade e controle popular sobre processo de alocação das verbas públicas, contudo, a formalidade exacerbada e apego a normatizações engessaram ainda mais o desempenho da máquina no país, incorrendo em atraso na prestação de contas e lentidão no julgamento e decisão sobre processos movidos pela sociedade contra órgãos inadimplentes (Martinelli, 2015).

Segundo Pereira (2015), a reforma gerencial significou para sociedade brasileira verdadeiro avanço em diversos campos com participação social, fiscalização plural, qualidade em oferta dos produtos e dos serviços, transparência das informações de interesse público e incremento nos meios de proteção ao consumidor e cidadão.

Logo, a substituição do modelo fabril para a incorporação das novas tecnologias de comunicação e informação tornou o modelo vigente incompatível com as profundas transformações no comportamento do mercado e mentalidade da sociedade, o Plano Diretor de Reforma do Estado orquestrado em 1995 efetivou a autonomia popular e descentralização para a fiscalização das atividades e do desempenho financeiro do Estado (Avritzer, 2003).

Com a implantação da Nova Gestão Pública, segundo Pereira (2017), o Brasil experimentou uma escala surpreendente de desenvolvimento, que foi sentido em todos os segmentos e espaços, inclusive nos municípios, cuja descentralização político-administrativa conferiu a maior soberania popular para discutir livremente os impactos das políticas públicas e conferiu também a maior vinculação dos gestores a princípios da publicidade e transparência dos seus atos.

3.3.2 – *Accountability* no Orçamento Municipal

Não é de hoje que o Brasil vem sendo acometido de notícias sobre os problemas de aplicação de recursos. Cada vez, os cidadãos que compõem a sociedade, ainda mais aqueles que sofrem vulnerabilidade, são impactados com efeitos dos desvios de finalidade de recursos públicos. Historicamente, evidências de gestão com as ações incompatíveis em relação aos gastos e à prestação de contas foram marcantes na sociedade brasileira, ainda mais nas prefeituras, considerados órgãos com responsabilidade sobre a administração dos recursos (Bugarin, Vieira & Garcia, 2003).

Ao longo dos anos, desde a gestão patrimonialista, onde os recursos disponíveis do Estado confundiam-se com recursos do particular, incoerências na aplicação das verbas públicas para suprir as deficiências ou alavancar o progresso em setores desgastavam a máquina pública (Pereira, 1997).

Notando perdas das melhorias nas condições de vida, a sociedade passou exercer pressão sobre agentes políticos, buscando alcançar a participação na condução dos gastos e destinação de recursos públicos. (Bugarin, Vieira & Garcia, 2003).

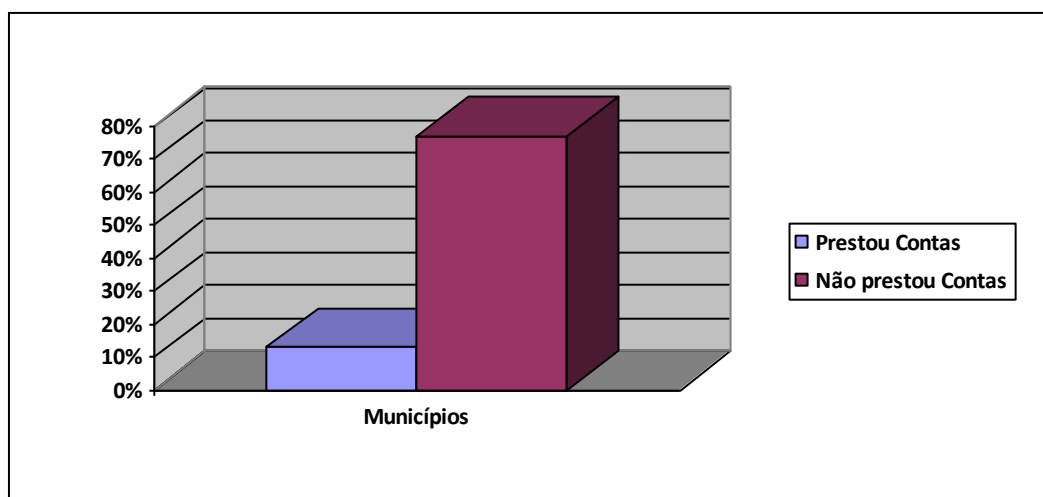
Continuam e explicar os autores citados que com a instituição da reforma gerencial do Estado, idealizada por Bresser-Pereira, e ampliação da redemocratização, as práticas e modelos de gestão se multiplicaram e a comunidade conquistou a posição privilegiada de, a partir dos meios de transparência pública e da capacidade de acionar órgãos legais de controle, exercer influência sobre a arrecadação e a publicidade da destinação das verbas destinadas às políticas públicas. (Bugarin, Vieira & Garcia, 2003).

A *Accountability*, segundo os autores Hendriksen (1977) e Kam (1990), por meio de perspectiva clássica, é uma moderna ferramenta de administração bastante aplicável às organizações públicas, pois esta subsidia, em nível dos princípios da transparência e publicidade, a prestação de atos praticados pela gestão que sejam típicos de satisfação das necessidades sociais.

Considerando as prefeituras como uma organização que gerencia verbas públicas destinadas à manutenção da qualidade de vida da população e que cuida dos problemas administrativos em nível local, a *Accountability* é, neste sentido, um instrumento de relevância imprescindível para o acompanhamento dos gastos públicos (Raupp, 2014).

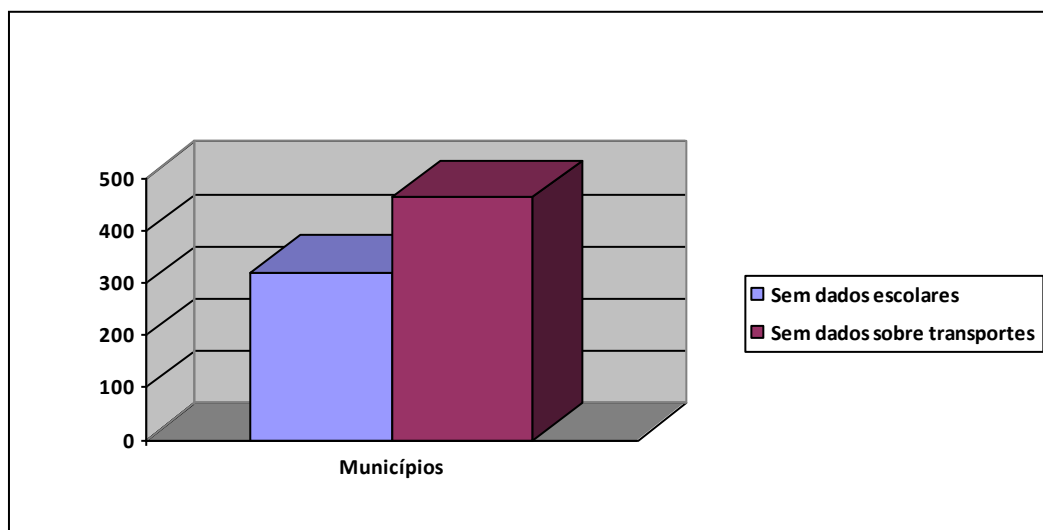
Conforme pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (2017), em 2015 dos 5.570 municípios brasileiros, 77% desses ficaram impossibilitados de firmarem os convênios com a União, devido à falta de prestação de contas (Gráfico n.º 1). A mesma instituição citada, afirma que em 2012, em pesquisa referente à prestação de contas sobre gastos em setores como da educação, constatou-se que na totalidade dos municípios brasileiros, 321 ainda não haviam enviado os dados escolares da alimentação e 464 municípios, sobre o transporte (Gráfico n.º 2), afetando os aportes financeiros do Estado nas áreas citadas. Dentre as consequências geradas pelo não repasse das informações referentes à prestação de contas, está a suspensão de recursos.

Gráfico n.º 1. Convênios



Fonte: Elaborado pelo autor desta tese

Gráfico n.º 2. Prestação de Contas



Fonte: Elaborado pelo autor desta tese

Com tendência ao crescimento dos números em todo o país e observado o cenário de inadimplência da gestão das prefeituras brasileiras, é indispensável à promoção de discussões significativas e reflexivas acerca do papel da sociedade como ferramenta de controle sobre a prestação de contas das prefeituras municipais, por meio da utilização da *Accountability* (Martins, 2009).

O termo “*Accountability*” é, hoje, conhecido em inúmeros setores, ainda mais nas organizações, mas, segundo Campos (1990), não possui expressão similar na língua portuguesa que contemple a completude dos significados no termo em inglês.

A *Accountability*, nas organizações contemporâneas, está diretamente associada à responsabilidade do gestor e toda a sua equipe administrativa de organizar, simplificar e acessibilizar informações de interesse público, visando garantir a outrem a oportunidade de acompanhar e controlar políticas e ações incompatíveis com a finalidade (Teixeira, 2004: 13).

A *Accountability*, a partir da análise de elementos conceituais enseja uma contrapartida social: exercício de verificar a destinação das contas públicas e, quando não alinhados à proposta de satisfação de necessidades, acionar todos os recursos e medidas protetivas disponibilizadas por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas dos Estados ou Municípios (Campos, 1990).

A noção de *Accountability*, conforme entendimento de Mainwaring e Welna (2003: 84), permite esclarecer que:

“É dever de todo poder público ser transparente e prestar contas à sociedade, bem como ser responsabilizado pelos atos praticados. Na análise do processo de prestação de contas, justificam-se as informações prestadas que vão além daquelas exigidas pela lei. O conteúdo do relatório da prestação de contas deve ser acessível ao cidadão, contendo critérios de clareza e objetividade nas informações disponibilizadas.”

A *Accountability*, segundo a concepção teórica, pode ser compreendida a partir da inclusão de termos como a transparência e o engajamento do poder público; a noção de acessibilidade de informação pública é também coerente com as referências encontradas na literatura, que direcionam o entendimento de *Accountability* e responsabilização

pelas inadimplências na divulgação ou na postergação das informações à comunidade interessada.

O conceito, para Akutsu e Pinho (2002: 731), contempla duas partes: “*Uma que delega a responsabilidade para que a outra gerencie adequadamente recursos; ao mesmo tempo em que define a gestão da coisa pública municipal, gera a obrigação de prestar contas e demonstrar uso dos recursos a sua disposição.*”

Em relação ao cenário brasileiro, para Martins (2009) e Campos (1990), é perceptível compreender a atual conjuntura de um contexto cuja ética política encontra-se corrompida, com uma economia fragilizada e uma sociedade ávida pela imposição de melhorias contínuas que repercutam sobre seu estilo de vida. Assumir a responsabilidade pela gestão das contas públicas no Brasil é aceitar as responsabilidades de suportar o ônus de zelar pela transparência e também de resistir a desafios da complexidade e velocidade das informações.

Ao dispor de informação, o indivíduo possui privilégios; essa metáfora na maioria das vezes pode causar assimetria entre os governantes e a sociedade, propiciando favorecimentos em ambos os lados.

Segundo o pensamento de Milani (2004), os governantes, em função da sua relevância política, detêm domínio dos mecanismos de informação pública e acesso pode definir comportamento de poder, de manipulação e excesso de função, produzindo uma relação propícia à corrupção, desvios dos recursos e comprometimento ético-valorativo do exercício da função gerencial.

Logo, pela situação de vulnerabilidade, a sociedade nem sempre consegue acompanhar a redução considerável de direitos e políticas públicas inovadoras, ficando à margem de um processo de desenvolvimento (Ayres, 2003 citado em Corá & Trindade, 2015).

Para equilibrar o contraste entre governantes e a sociedade e amenizar os impactos dos conflitos ao acesso à informação, o Estado tem buscado implementar os mecanismos de controle e de fiscalização popular. Por exemplo, a instituição da *Lei de Acesso a Informações Públicas* reforça necessidade dos governantes prestarem suas contas seja ao final de cada exercício financeiro ou encerramento da legislatura; e essas disposições estão contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei da Transparência.

De acordo com o § 2º, artigo 8, da Lei de Acesso a Informações Públicas, fica estabelecido:

“Dever das instituições públicas em promover a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral, por meio da utilização de todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória, inclusive, divulgação em sítios da rede mundial de computadores.” (Lei 12.527, 2011).

Como um instrumento de controle e de fiscalização, o Tribunal de Contas (TCE), órgão independente para exercer controle externo, assume uma postura indispensável na análise da destinação e da finalidade dos recursos públicos, aferindo os impactos que as deficiências em políticas públicas podem provocar na comunidade (Goytacazes, 2011).

Milani (2004) ressalta que ausência da prestação das contas à sociedade desencadeia um conjunto de ações de controle externo por parte de Tribunais de Contas, órgãos especializados em proteger interesses coletivos e punir os excessos de poder dos governantes.

Os Tribunais de Contas constituem o controle externo das instituições públicas e são órgãos responsáveis pela apreciação e aprovação das contas dos prefeitos, bem como julgamento dos demais gestores de recursos públicos.

Ampliando o conceito para reconhecer contexto da apreciação das contas públicas brasileiras, destaca-se que, *“os Tribunais de Contas emitirão o parecer prévio conclusivo sobre contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais.”* (art. 57, Lei Complementar nº 101, 2000).

Mello (1998) afirma que o tamanho do Brasil e a sua representatividade como instituição jurídica, econômica e social, no que compete à Administração Pública, produzem consequências no ambiente social. Entre estas, o aspecto econômico tem uma maior magnitude, uma vez que, em 1.800 municípios, 33,3% da economia é dependente exclusivamente dos gastos públicos. Ferraz (2011), com base na análise dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) de 486 municípios brasileiros, entre período de 2001 a 2004, observou que os recursos públicos repassados aos municípios com

prefeitos sem chance de reeleição, são desviados, em média, 57% em comparação aos prefeitos que estão em primeiro mandato com chance de reeleição. O número expressivo é a representação do recente contexto das grandes cidades brasileiras, já que poucos são os prefeitos e governantes que agem conforme a ética na utilização dos recursos e ferramentas da *Accountability*.

Prado e Lourenço (2008) analisaram transparência de grandes municípios brasileiros (apenas os coincidentes com capitais) e avaliaram se prefeituras atendem ou não a requisitos estabelecidos pelas leis de informação públicas, conforme a descrição no Quadro n.º 4.

Quadro n.º 4. Síntese da transparência no Brasil

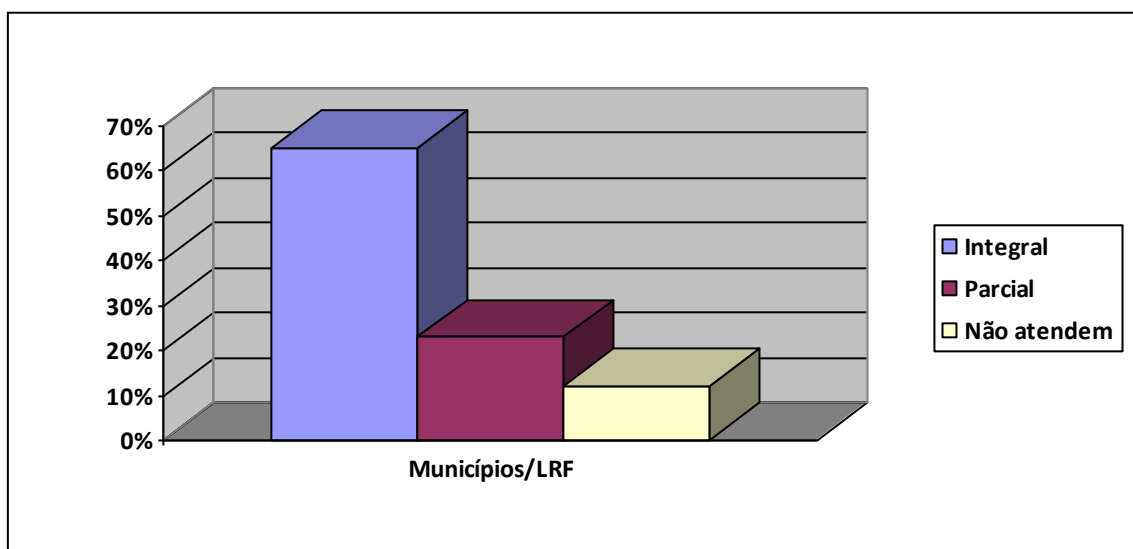
Capital	Atendimento à LRF	Atendimento às Leis de Contas Públicas	Síntese da transparência
Aracaju	Integral	Integral	Alta
Belém	Nenhum	Nenhum	Insuficiente
Belo Horizonte	Integral	Parcial	Média
Boa Vista	Nenhum	Nenhum	Insuficiente
Campo Grande	Integral	Parcial	Média
Cuiabá	Nenhum	Nenhum	Insuficiente
Curitiba	Integral	Parcial	Média
Florianópolis	Integral	Integral	Alta
Fortaleza	Parcial	Parcial	Baixa
Goiânia	Parcial	Parcial	Baixa
João Pessoa	Parcial	Parcial	Baixa
Macapá	Parcial	Parcial	Baixa
Maceió	Integral	Parcial	Baixa
Manaus	Integral	Parcial	Média
Natal	Integral	Parcial	Média
Palmas	Parcial	Parcial	Baixa
Porto Alegre	Integral	Parcial	Média
Porto Velho	Integral	Parcial	Média
Recife	Integral	Parcial	Média
Rio Branco	Parcial	Parcial	Baixa
Rio de Janeiro	Integral	Parcial	Média
Salvador	Integral	Parcial	Média
São Luís	Integral	Parcial	Média
São Paulo	Integral	Integral	Alta
Teresina	Integral	Parcial	Média
Vitória	Integral	Parcial	Média

Fonte. Adaptado de Prado e Lourenço (2008).

Na análise dos resultados Prado e Lourenço (2008) descrevem maior cumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com presença de 65% das

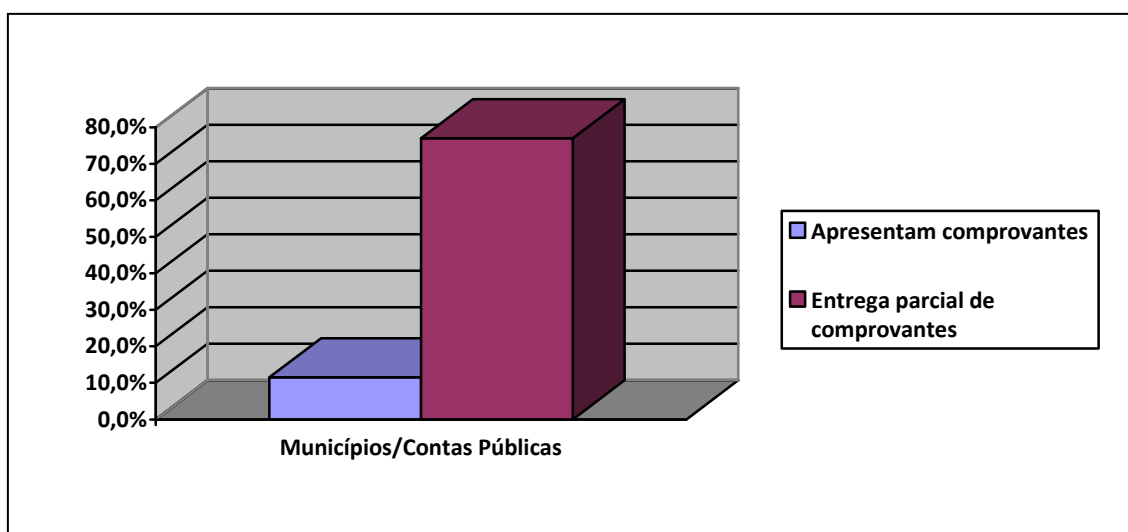
capitais atendendo de forma integral e 23% de maneira parcial, logo 12% de municípios não atendem à LRF (Gráfico n.º 3). Já em relação ao atendimento à Lei das Contas Públicas, somente 3 capitais (11,5%) apresentam comprovantes, enquanto que 77% não entregaram todos os relatórios de prestação de contas (Gráfico n.º 4). Restando 11,5% de capitais que não cumprem a Lei das Contas Públicas – Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998.

Gráfico n.º 3. LRF



Fonte: Elaborado pelo autor desta tese.

Gráfico n.º 4. Contas Públicas.



Fonte: Elaborado pelo autor desta tese

Prado e Lourenço (2008) continuam a explicar sobre a consecução das melhores práticas de *Accountability* na gestão dos municípios, seja na divulgação ampla à sociedade por meio de portais eletrônicos ou murais públicos. A saber:

“Percebe-se a alta síntese de transparência em 11,5% das capitais (Aracaju, Florianópolis e São Paulo). Se a este número acrescermos 27% de gestões municipais com baixa síntese de transparência e, ainda, 11,5% de municípios com situação de insuficiência nos mecanismos de prestação de contas públicas, verifica-se, a partir da discussão reflexiva, que há ainda muito caminho a percorrer para que as prefeituras adequadamente e dentro dos parâmetros das leis de acesso à informação se tornem órgãos que respeitam os direitos das suas comunidades.”

Uma das explicações aventadas durante a pesquisa é que, conforme Prado e Lourenço (2008), até o momento não houve punição pelo descumprimento da Lei de Contas Públicas. Como os demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são mesmos exigidos pela Lei de Contas Públicas, talvez os municípios do Quadro n.º 4 tenham procurado se adequar somente às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que existe, pelo teor de importância e valor para gestão transparente, maior probabilidade de punição pelo seu descumprimento (Martins, 2009).

3.4 – Lei de Acesso à Informação

A transparência na gestão pública municipal é cada vez mais exigida pela sociedade, sendo organizada ou não, e tem objetivo de coibir descaminhos por gestores públicos. Seyoum e Manyak (2009) afirmam, *“a transparência no setor público municipal na maioria das vezes está relacionada com grau de corrupção e suborno, direitos de propriedade, eficiência burocrática e aplicação de regras de direito.”* Portanto, conforme os autores ora citados, a própria sociedade busca o direito a ter acesso às informações públicas, fiscalizando os atos dos gestores públicos.

A Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, em vigor desde 16 de maio de 2012, assegura a cidadãos direito de receber dos órgãos públicos, informações de interesse particular (transparência passiva) ou coletivo (pela transparência ativa), garantindo assim o acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (Avritzer, 2003). Essa norma, chamada Lei de Acesso à Informação - LAI,

exigiu, ainda, a atribuição de visibilidade aos atos estatais, estabelecendo diversas formas de disponibilização de informações aos cidadãos, inclusive aquelas referentes à gestão administrativa dos entes públicos. A Lei atinge os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como Tribunais de Conta e Ministério Público, Entidades privadas sem fins lucrativos. Sobre a Lei, tem-se:

“Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.” (Lei 12.527, 2011).

Conforme se encontra no Artigo 3º, da lei citada, as orientações contidas têm como objetivo assegurar o direito ao acesso à informação, considerado um direito fundamental, devendo sua execução ocorrer conforme os princípios básicos da administração pública, adotando também as seguintes diretrizes:

*“I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II- divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III- utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V- desenvolvimento do controle social da administração pública.” (Lei 12.527/2011).*

Como notam no artigo, as informações de interesse público devem ser divulgadas sem que haja solicitação, já os meios de comunicação viabilizam o acesso às informações públicas, assim como se deve criar uma cultura que privilegie a transparência.

Logo, deve-se observar que os aspectos de transparências estão em evidência nas gestões das organizações e imperativo associado à governança responsável, democrática e legítima. Na gestão pública, a discussão quanto à necessidade de transparência informacional é permanente e tem como objetivo evitar ou diminuir os casos de corrupção. Além de buscar gestão mais eficiente sobre recursos públicos (Mauss, Bleil

& Vanti, 2009). Assim, para atingir o objetivo central de transparência, não basta apenas evidenciar informações, mas deve-se fazê-la com qualidade. Para Hendriksen e Van Breda (1999), a informação evidenciada deve ser adequada, justa e completa o que aumentaria o grau de segurança quando a tomada de decisão.

De acordo com a lei em discussão, é dever de o Ente Público Municipal garantir o acesso à informação por meio de procedimentos de forma transparente, clara e fácil compreensão. É dever dos órgãos e entidades públicas a promoção da divulgação em local de fácil acesso das informações de interesse coletivo ou geral, por eles produzidas ou custodiadas, além da divulgação de informações orçamentárias em páginas eletrônicas disponíveis na internet. A edição da Lei de Acesso à Informação é uma das mais importantes ações visando à gestão municipal transparente (Controladoria Geral da União – CGU, 2011). Nesse sentido, a ampliação dos meios de evidenciação e acesso às informações públicas são formas encontradas por democracias para coibir possíveis abusos de poder e desrespeito aos direitos humanos fundamentais de acesso às informações. Tem-se ainda:

“Promover transparência é dar condições de acesso a todas as informações sobre a gestão pública. Uma administração pública transparente é aquela que funciona de maneira aberta, sem nada às escondidas, baseada em princípios éticos e democráticos, em função da facilidade que têm os cidadãos em acessar as informações públicas. Transparência é, portanto, o que permite a qualquer cidadão, saber onde, como e porque o dinheiro público está sendo gasto.” (CGU, 2011).

Para Mohr e Pezzella (2012), a Lei de Acesso à Informação - LAI veio dar intensidade aos artigos constitucionais de registros e informações administrativas com o intuito de dar transparência à gestão pública, porém, para esta ser alcançada, a divulgação deverá ser feita de modo a harmonizar-se com direito a intimidade dos agentes públicos a seu serviço.

Esforços no sentido de introduzir uma efetiva transparência nos atos, com destaque para o acompanhamento da elaboração, da execução e da prestação de contas do orçamento estão sendo implementados no Brasil, inclusive com as iniciativas de regulação por parte dos municípios (Pereira, 2015).

Conforme Avritzer (2003), uma das principais razões que impulsionaram as discussões e aumento de iniciativas em torno de maior transparência na gestão pública foi a preocupação de que, quando o histórico das opções políticas não é conhecido, o eleitorado é incapaz de “punir” os políticos que se envolvem em corrupção e outras formas de conduta ilegal.

De um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores municipais, de modo que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que foi confiado (O'Donnel, 1998). Dar transparência a atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser desafio fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos atualmente disponíveis.

A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma concertada e, pois, exige capacidade da autoridade pública (Carvalho, 2010).

A transparência enquanto atributo da gestão pública democrática impõe o rompimento com velhas práticas que resultem em um modo de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida. A nova postura requer desenvolvimento das práticas que garantam eficiência, eficácia e efetividade da gestão da informação, compatíveis com os pressupostos de uma administração pública democrática (O'Donnel, 1998).

A transparência não é divulgar informações, pura e simplesmente. O direito de acesso à informação somente é garantido se possuir determinados atributos, sob pena de subjugar a principal finalidade da gestão transparente: a de promover participação, debate e *Accountability* democrática (Avritzer, 2003).

3.5 – Considerações sobre o capítulo

É importante reconhecer que tanto a Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) funcionam juntas e fazem parte de processo da evolução da democracia brasileira, mas é resultado de lutas do povo pela real democracia participativa, onde a população pode participar, acompanhar e controlar as ações do governo, observando onde e como são aplicados os

recursos públicos, e a accountability é essencial para que os objetivos sejam alcançados. A intersecção entre a transparência legal e os direitos à informação é imprescindível.

Logo, deve-se observar, conforme descrito ao longo deste capítulo que, embora sejam leis que andam juntas, há que observar suas delimitações.

Sendo que na Lei da Transparência, observa-se como fato marcante, a questão da divulgação por entidades públicas, em tempo real (Decreto nº 7.185/2010), da receita pública (gestão fiscal), atendendo às exigências que irão fazer com que as informações sejam válidas.

Já a Lei de Acesso à Informação trata-se do direito da população possuir o acesso às informações públicas, acesso possibilitado pelos próprios governos. Dessa forma, sem qualquer justificativa, o cidadão pode solicitar ao órgão público as informações, e para isso, o órgão público deverá possuir *site*, de forma que conduza o usuário a página que necessita para concretizar sua solicitação. De modo sintético, deve-se entender que as leis obrigam que os órgãos públicos divulguem e dê possibilidades de acesso ao usuário que tiver interesse em fazer consulta.

Com a finalidade de entender a importância do acesso à informação para que haja acompanhamento das contas pública, o próximo capítulo deste estudo abordará sobre os órgãos de controle destinado a fiscalização dos recursos públicos. Sendo abordado de forma detalhada sobre o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização de gastos públicos, decorrente de sua função de controle externo, assim como discute-se sobre a participação popular como meio para que haja a fiscalização da administração pública municipal, apresentando-se ainda o conceito de administração pública.

Capítulo n.º 4 – Órgãos de Controle como instrumento de fiscalização e de controle dos recursos públicos e orçamentários

4.1 – Enquadramento

Para iniciar o entendimento de o que é o "*controle da administração pública*", cabe descrever o conceito da palavra controle. Em tema de administração pública municipal, Meirelles (2006: 77) diz que controle "*é faculdade de vigilância, a orientação e a correção que o Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.*"

O controle da administração é tanto o poder como o dever, que a própria Administração tem de vigiar, orientar e corrigir, diretamente ou por meio de órgãos especializados, a sua atuação administrativa (Meirelles, 2006).

É o controle que o Poder Executivo tem sobre suas próprias atividades, tendo como intenção a legitimidade de seus atos, mantê-los dentro da lei, a defesa dos direitos dos administrados e a conduta adequada de seus agentes. Assim, chega-se ao conceito de Marinela (2010: 11), que explana o controle da administração como, "*o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de toda atividade administrativa.*"

Cabe ressaltar que o controle da administração é exercitável em todos e pelos Poderes do Estado, devendo-se estender a toda atividade administrativa e todos seus agentes. Qualquer atuação administrativa estará condicionada a princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Porém, não há um capítulo ou título específico, nem diploma único que discipline o controle da administração, entretanto existe o artigo 70 da CF/88, que trata sobre o controle interno. Por outro lado, a existência de atos normativos colabora com regras, modalidades, instrumentos, órgãos, etc. para a organização de controle (Meirelles, 2006).

Existem diversos tipos e formas de controlar a administração pública. Estes variam conforme o Poder, órgão ou autoridade que o exercitará, ou também pela fundamentação e momento de sua efetivação. A classificação das formas de controle é analisada conforme a origem, o momento do exercício, ao aspecto controlado e à amplitude (Pacheco, 2011: 57). No Quadro nº 5 demonstra-se os tipos de controle.

Quadro n.º 5. Tipos de Controle

Controle interno	É aquele que é exercido pela entidade ou órgão que é o responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria estrutura. O controle que as chefias exercem nos atos de seus subordinados dentro de um órgão público é considerado controle interno.
Controle externo	Este acontece quando outro Poder exerce controle sobre atos praticados por outro Poder. Segundo Meirelles (2006), <i>"é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado."</i>
Controle externo popular	É necessária a existência de mecanismos que possibilitem a verificação da regularidade da atuação da administração por parte dos administrados, impedindo a prática de atos ilegítimos, lesivos tanto ao indivíduo como à coletividade, e que também seja possível a reparação de danos caso estes atos de fato se consumem (Pacheco, 2011).
Controle prévio	Aquele que é exercido antes do início ou conclusão do ato, sendo um requisito para sua eficácia e validade.
Controle concomitante	Ocorre durante ato, acompanhando realização, com o intento de verificar a regularidade de sua formação (Di Pietro, 2011).
Controle subsequente	É o exercido após a conclusão do ato, tendo como intenção, segundo Marinela (2010: 76), <i>"corrigir eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia, a exemplo da homologação na licitação."</i>
Controle de legalidade ou legitimidade	Verifica se o ato foi praticado em conformidade com a lei; para Meirelles (2006: 44), <i>"é o que objetiva verificar unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem."</i>
Controle de mérito	Verifica eficiência, a oportunidade, a conveniência e o resultado do ato controlado. Para Meirelles (2006: 82), <i>"a eficiência é comprovada em face do desenvolvimento da atividade programada pela Administração e da produtividade de seus servidores."</i>
Controle hierárquico	Segundo Meirelles (2006: 91) é aquele <i>"que resulta automaticamente do escalonamento vertical dos órgãos do Executivo, em que os inferiores estão subordinados aos superiores."</i> O controle é hierárquico sempre que os órgãos superiores têm competência para controlar e fiscalizar os atos praticados por seus subordinados (Di Pietro, 2011).
Controle finalístico	Exercido pela Administração Direta sobre pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta. Conforme autor Di Pietro (2011) e Meirelles (2006), controle que depende de lei que o estabeleça, determine meios de controle, as autoridades responsáveis pela sua realização, bem como as suas finalidades

Fonte: vários autores. **Nota:** Elaborado pelo autor da pesquisa.

Portanto, fundamentado em Pacheco (2011), pode-se dizer que o controle é extremamente necessário para se garantir que a administração pública mantenha suas atividades sempre em conformidade com referidos princípios encontradas na Constituição e com regras expressas nos atos normativos e afastá-los da nulidade.

4.2 – Papel dos Tribunais de Contas na fiscalização de gastos públicos: função de controle externo

O controle externo é o realizado por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado, e que visa a comprovar a probidade e a regularidade da administração. É o controle de um poder sobre o outro ou da administração direta sobre a indireta.

Segundo Meirelles (2006: 608), *“o controle externo é, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira”*. Em assim sendo, na Administração Pública, esse controle é exercido pelo Poder Legislativo, sendo auxiliado pelo Tribunal de Contas (TC), detentor de inúmeras competências constitucionais e legais.

Destacam-se, entre essas atribuições, a de emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo das três esferas de governo; a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, na administração pública direta ou indireta e a de realizar auditoria sobre as administrações (Meireles, 2006).

A Constituição Federal de 1988 assim define, em seus artigos 70 e 71, quanto à fiscalização da Administração Pública, destacando no art. 70:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

Já o Art. 71, trata sobre o controle externo, deixando a cargo do Congresso Nacional, todavia deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual são atribuídas diversas competências, dentre elas, a de: *“apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser*

elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.” (Constituição Federal de 1988).

É importante ressaltar que, no artigo 75, é explicitado que todas as normas acima estabelecidas aplicam-se, no que couber, aos Estados membros e municípios, orientando a organização, a composição e a fiscalização exercida pelos órgãos de controle desses entes.

No tocante aos órgãos de controle da administração pública, definidos pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) como as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), são dois os modelos de sistema utilizados: o sistema de Tribunais de Contas, que é o adotado por nosso país, e o sistema de controladorias, adotado principalmente nos países anglo-saxões (Meireles, 2006; Pacheco, 2011).

Vale dizer que as controladorias são órgãos singulares, dirigidos por auditor geral ou controlador, investido em regime de mandato, como em responder por trabalhos realizados. As recomendações resultantes das suas fiscalizações têm caráter unipessoal, subscritas por auditor-geral ou controlador (Mileski, 2006).

Por serem monocráticas, possuem uma maior rapidez e flexibilidade que os órgãos colegiados, todavia apresentam um maior risco de adotar uma visão equivocada. Em geral, não possuem poder coercitivo, mas caráter consultivo, sendo que as suas técnicas de auditoria assemelham-se àquelas de empresas privadas. O controle é a principal marca das controladorias, e essa modalidade de controle prioriza a análise dos atos administrativos em relação tanto aos seus custos quanto aos resultados almejados e alcançados, a partir dos estudos de Di Pietro (2011).

Os Tribunais de Contas, por sua vez, surgiram a partir da preocupação com o controle da legalidade e da gestão financeira do setor público; as suas decisões e determinações são respaldadas por um colegiado de Ministros ou Conselheiros, o que lhes confere isenção, equilíbrio e proteção contra pressões. Por outro lado, apresentam morosidade e mudanças com menor intensidade, a partir do entendimento de Meirelles (2006: 172).

Nesse passo, os Tribunais de Contas têm rito processual próprio, julgam contas dos administradores, mas não julgam pessoas, não podem determinar a prisão de ninguém

nem fazer busca e apreensão de documentos, arresto de bens, etc (Pacheco, 2011). Quanto à natureza jurídica das funções do Tribunal de Contas da União (TCU) dos Estados (TCE) e órgãos de controle municipais (TCM), em nosso país, não se quer, aqui, abrir um leque para maiores discussões, haja vista a grande controvérsia que o tema ainda suscita, e não ser esse o foco deste trabalho, todavia, adota-se o ensinamento trazido por Mileski (2003) acerca do tema.

Segundo esse autor, embora Tribunal de Contas não possua função de natureza judicial, também não pode ser caracterizada como administrativa, pois é administrativa, mas com qualificação de poder jurisdicional, na medida em que deriva de competência constitucional expressamente estabelecida, com poder de conhecer e julgar as contas públicas (Sanches, 2004).

Assim, o Tribunal de Contas exerce jurisdição administrativa ao proceder ao julgamento das contas daqueles que as devem prestar, o que significa dizer que Tribunal de Contas possui o poder de dizer o direito, no sentido de obrigar a administração pública a atender aos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade, em prol do regular e do adequado controle dos recursos públicos (Meirelles, 2006).

“Por envolver exercício do poder de Estado, a jurisdição administrativa exercida pelo Tribunal de Contas, consoante os seus objetivos de interesse público, exige que decisões sejam cumpridas por administradores jurisdicionados, sob pena de negação do próprio sistema de controle.” (Mileski, 2003: 21).

Ao longo dos anos, ao se deparar com uma abordagem essencialmente burocrática da administração pública, controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas (TCE's), encontrou um forte apelo formalista, voltado à verificação da regularidade da execução do gasto público, legalidade de atos administrativos e fidedignidade dos demonstrativos financeiros (Mileski, 2003; Meirelles, 2006).

Todavia, a partir da implantação de um novo modelo de administração pública e da consolidação de estruturas democráticas, surge a necessidade de uma atuação mais efetiva do controle. Se, por um lado, o novo paradigma de administração pública requer reformas na maneira de conduzir o Estado, exige, também, mudanças na forma de controlá-lo que transcendem os aspectos de legalidade e forma (Meirelles, 2006).

Não obstante essa denominada *Nova Administração Pública* não estar plenamente consolidada, aliás, no contexto brasileiro pode-se dizer que ainda é quase embrionária, cumpre ao Controle Externo acompanhar a transformação, adaptar-se à nova realidade e agregar a seu campo de atuação mecanismos de aferição da transparência e da qualidade do gasto (Avritzer, 2003).

Essa *nova* condição que caracteriza a relação entre governo, mandatário de uma obrigação, e a sociedade, verdadeira detentora do poder do Estado, estabelece que se denomina *Accountability* democrática, ou responsabilização política do administrador (Pacheco, 2011).

Com efeito, o termo *Accountability* é novo na cultura política brasileira. Grosso modo, pode-se dizer que se notabiliza pela obrigação do gestor de prestar contas além dos limites formais da burocracia.

Segundo Meirelles (2003), *Accountability pública* é a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos públicos (incluídas empresas e corporações públicas), de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (Di Pietro, 2011).

Ainda, consoante a Fundação Canadense de Auditoria Integrada (FCAI), a *Accountability pública* presume a existência de, pelo menos, duas partes: uma que delega a responsabilidade, e outra que a aceita, com o compromisso de prestar contas da forma de como delegação foi ou está sendo desenvolvida (Meirelles, 2006: 11).

Essa *Accountability* manifesta-se a partir de duas esferas de ação: a *Accountability vertical*, assim denominada quando exercida diretamente pela sociedade sobre o Estado, que se consubstancia, principalmente, através de eleições, e a *Accountability horizontal*, aquela que ocorre de um setor a outro da esfera pública, e que se materializa através de redes de agências e das instituições estatais de poder de supervisão e de sanção (Pacheco, 2011).

Entende-se, então, que no contexto de reforma do Estado, o controle externo pode contribuir de forma efetiva para o aperfeiçoamento das ações de governo quando se propõe a avaliar o desempenho das organizações estatais e/ou mensurar a fidedignidade

das informações produzidas pelo gestor acerca do desempenho alcançado (Meirelles, 2006).

Encontra-se um ambiente favorável para a implantação de um sistema de controle externo que atue de uma maneira proativa, não mais se limitando a aspectos formais, mas ampliando escopo de análise, adentrando em aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão da coisa pública.

Dessa forma, o controle externo pode responder à sociedade como a *Accountability* está sendo cumprida pelo governante e pode retroalimentar o sistema com informações fidedignas que possam contribuir decisivamente na busca pelos resultados eficazes na realização dos dispêndios de ordem pública (Meirelles, 2006).

4.3 – A participação popular como mecanismo de fiscalização da administração pública

Antes de aprofundar nos pressupostos que fundamentam as vertentes em que se constituiu a Administração Pública brasileira, é preciso compreender como o conceito em si é elaborado a partir da ótica etimológica de alguns autores (Avritzer, 2003: 13).

Muitos se debruçaram nos pressupostos do Direito Constitucional e, em suma, no Direito Administrativo, evidenciando recortes significativos que se destacaram na composição do conceito de "participação popular". Em linhas gerais, é válido estabelecer que participação da sociedade em reformas e movimentos em prol de interesses e das demandas plurais é um fundamento que norteia a discussão teórica do seu próprio conceito (Carvalho, 2010).

Participação, no sentido mais simples, significa engajamento, inclusão dentro de um movimento mais amplo, com propósito de conquistar benefícios, beneméritos ou alguma vantagem. Quando estendido para o âmbito social, participação se torna um fenômeno plural, amplo e diversificado, abrangendo todos componentes e os extratos da sociedade como elemento de agregação (Antunes, 2011).

Para qualificar o conceito de participação popular, interessa, antes de qualquer evidência teórica, distinguir uma participação relacionada à garantia de situações individuais da participação quanto aos mecanismos de legalidade, moralidade, impessoalidade e também eficiência no âmbito da gestão pública. É necessário, também,

excluir do rol das formas de participação popular a incorporação profissional e individual do cidadão, mediante concurso público, aos quadros funcionais do Estado (Pereira, 2015).

Ao que parece, a participação popular excede a simples manifestação de vontade do particular, cuja característica central é a definição do interesse próprio; a participação com um viés social integra as camadas da população, uma reunião de interesses comuns, resultantes do exercício dos direitos e das garantias legalmente constituídas. É concepção, segundo Carvalho (2010), que ultrapassa o particular para enxergar o coletivo e manifestações em prol de suas necessidades, anseios e demandas públicas (Pereira, 2015).

A participação social trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado (Administração Pública), implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos enquanto legitimados a agir em nome do coletivo (Pereira, 2015).

A participação se apresenta no contexto da moderna ideia de relação Estado-Sociedade, possibilitando coordenação recíproca de interesses e ações. Parece bem estabelecida a ideia de que, quando da constatação de uma ameaça ou lesão a seu direito ou garantia, ou da percepção de divergências administrativas que usurpem máquina pública, a sociedade tende naturalmente a se envolver e exigir as medidas que preservem esses direitos.

Avritzer (2003) entende, no modelo de discurso, endossando argumento e englobando a governança administrativa como mecanismo de controle sobre o clientelismo e nepotismo, por exemplo, que:

“A grande maioria dos governos em processo de reforma busca uma governança que não apenas seja mais eficiente, logrando otimizar a relação custo-benefício na atuação da administração pública, mas que também contribua decisivamente para tornar o Estado democrático.” (Avritzer, 2003: 58).

A participação da sociedade na administração pública emerge como forma de garantir a legitimidade, fazendo crer que a democracia participativa e a atuação estatal eficiente

não são exigências meramente contraditórias. Acredita-se, pois, que os governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas tornam-se mais eficientes do que governos puramente tecnocratas, em razão da sustentabilidade política e legitimidade que logram para os seus programas de ação (Marinelli, 2012).

Xausa (2010) entende que, por meio do paradigma participativo, da colaboração do cidadão na transformação do poder em ato e também contrato administrativo, a administração pública passa a concorrer com o procedimento legislativo, em busca da legitimidade democrática.

O fenômeno da participação é intrínseco a democracia, de modo que não há que se falar na existência desta sem aquela. Ao longo do trabalho, refere-se à participação no sentido de existir *“um sujeito capaz de influenciar e de intervir em processos de construção e afirmação pública e coletiva de direitos, identidades e práticas de emancipação social”*, ou seja, participar é o direito que cada cidadão tem de buscar a concretização das conquistas sociais, positivadas na carta magna e leis infraconstitucionais (Avritzer, 2003:58).

A sociedade brasileira, em especial camadas populares, é caracterizada pela passividade ou cordialidade diante das ações e medidas implementadas pelos gestores públicos. Para Carvalho (2010), essa característica é originária de estado cujo histórico é típico do modelo clientelista, centralizador e também autoritário, onde camadas sociais abastadas foram privadas de participarem da administração pública.

As classes praticamente não participaram de grandes marcos históricos do Brasil, como a Independência do Brasil (1822), a Abolição da Escravatura (1888), Proclamação da República (1889), além de outros movimentos válidos que marcaram a formação da consciência política, social e histórica do Brasil.

Após longo período no qual a população viveu sob estado ditatorial, com a centralização das decisões, tecnicismo e o autoritarismo, durante a década de 1980 ocorreu, finalmente, uma abertura democrática que reconhece a necessidade de revisão do modelo de saúde vigente na época, com propostas discutidas em ampliar a participação popular nas decisões e descentralizar a gestão pública em saúde, com vistas a aproximar as decisões do Estado ao cotidiano dos cidadãos brasileiros (Carvalho, 2010).

A organização e mobilização popular realizada na década de 80, do século XX, em prol de um Estado democrático e garantidor do acesso universal aos direitos à saúde, coloca em evidência possibilidade de inversão do controle social. Surge uma perspectiva de controle da sociedade civil sobre o Estado.

Logicamente, com a observância de grade de reformas administrativas e movimentos sociais com uma extrema significância para a construção desse período, se evidenciou a necessidade de engajar cada vez mais as camadas sociais e todos os que constituem a população brasileira num contexto mais inclusivo das atividades e exercício de implementação das políticas públicas, a partir do entendimento de Martinelli (2015).

Com a promulgação da CF de 88 - a Constituição Cidadã -, houve maior fortalecimento no sentido de integrar a sociedade por meio de instrumentos e meios de controle e fiscalização dos órgãos públicos, oferecendo, inclusive, proteção jurídica que os preservem contra qualquer intervenção do Estado (Carvalho, 2010).

A Constituição de 1988 introduziu mecanismos que possuem finalidade de democratizar e incentivar a participação das camadas populares no contexto da esfera pública, tradicionalmente marcada pela administração centralizada nas mãos da elite, e após anos de regime de extrema ausência de liberdade e democracia (1964 a 1985).

Evidentemente, segundo Avritzer (2003), uma das principais direções para a qual apontam reformas administrativas estruturadas a partir da década de 1980, foi a implementação de políticas públicas que prevejam ou facilitem a intervenção de grupos interessados na sua formulação e controle, ampliando a possibilidade de satisfação de destinatários.

Esta vertente contemporânea da administração pública, que certamente está relacionada ao crescimento da teoria dos direitos fundamentais, tem por finalidade integrar complexidade da dignidade à atividade administrativa. Bombardelli (1996 como citado em Menezes 2005: 1) afirma, *“cada vez mais se defende a necessidade de colocar os aparatos administrativos em dimensão que lhes ponha a serviço da pessoa humana e dirija no sentido da colaboração com indivíduos para a evolução de potencialidades e capacidade de contribuir, seja para o seu bem individual, seja para o da sociedade.”*

Os instrumentos da participação popular são, de acordo com o artigo 14 da Constituição, referendo, plebiscito e iniciativa popular, além das *audiências públicas*, que são modalidades de manifestação da soberania popular na busca pelo atendimento dos direitos e das garantias fundamentais e constitucionais, naturalmente.

No âmbito jurídico, é válido destacar que as abordagens de participação social no contexto das reformas e dos movimentos em prol da satisfação de demandas e necessidades de ordem públicas, hoje, são difundidas e também reconhecidas no mundo do Direito (Carvalho, 2010). A lei nº. 9.709/98, no que tange a essa iniciativa importante, regulamentou a execução do plebiscito, do referendo e iniciativa popular, segundo Pereira (2015).

O plebiscito e o referendo são mecanismos de democracia direta, pelos quais o povo opina acerca de determinada matéria, ou seja, por meio desses instrumentos disponibilizados pelo Estado para estimular a participação popular, um tema ou uma ideia de interesse pública é consultada à sociedade com um intuito de formalizar ou de consolidar uma determinada proposta de intervenção ou de implementação (Avritzer, 2003).

Evidentemente, apesar de um pouco semelhantes em alguns aspectos, tanto o referendo quanto o plebiscito apresentam as divergências consideráveis que, de modo condizente com a sua finalidade, exploram alguns ângulos da participação e do debate social. Em linhas gerais, o plebiscito e o referendo são consultas feitas ao povo, para que deliberem sobre matérias relevantes de natureza constitucional, administrativa ou legislativa (Avritzer, 2003).

No plebiscito há consulta prévia à população, de determinada matéria que será posteriormente submetida à apreciação do Congresso Nacional. O plebiscito precede decisão importante ou elaboração de uma lei ou reforma da constituição.

Cinco anos após a Constituição de 1988, foi realizado um plebiscito para submeter à vontade popular qual seria a forma de governo, se continuaríamos com a forma republicana ou se nos transformaríamos na monarquia, além de se questionar acerca da mudança, ou não, de um regime presidencialista para parlamentarista. Sendo que, ao final a população escolheu manutenção da forma e sistema de governo preexistente (Carvalho, 2010).

O referendo é consulta posterior sobre determinado ato governamental, para que o povo ratifique ou rejeite tal ato, ou ainda, servirá para conceder eficácia ao ato, no caso de condição suspensiva ou para retirar sua eficácia, no caso de condição resolutive (Avritzer, 2003).

É importante salientar que somente aquele que está no gozo dos direitos políticos, quem pode votar e ser votado, tem a capacidade para participar de ambos os mecanismos, tanto o plebiscito quanto o referendo.

Em relação à iniciativa popular, prevista também no seio constitucional como uma medida de participação direta acessível à população, define-se esta como uma alternativa que oferece à sociedade, abertura para propor medidas interventivas e de propor normatizações legais que substanciem alguns direitos sem amparo legal, de acordo com Carvalho (2010).

Por meio dela, é apresentado um projeto de lei sobre determinado assunto, assinado por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, e não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

“A audiência pública, por sua vez, é um processo de participação aberto à população, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse e que participando ativamente da condução dos assuntos públicos, venha a compartilhar da administração municipal com agentes públicos.” (Antunes, 2011: 43).

Constitui-se em um instrumento de legitimação de decisões, através do processo democrático, onde constantemente a comunidade teria o direito de se manifestar sobre a melhor forma de administração da coisa pública e poderia controlar as ações dos governantes através de prestações de contas.

Considerando o cenário político, econômico e social recente a que está submetido o Brasil, em que a sociedade tem apresentado o comportamento de extrema curiosidade e perfil de participação maciça no controle dos efeitos das políticas públicas, tem sido valorizado melhor acompanhamento dos atos da gestão pública, da apreciação dos gastos e do controle da atividade do Estado (Di Pietro, 2011).

Nesse sentido, ganha uma maior posição o interesse da comunidade pelo destino dos recursos públicos destinados à satisfação dos interesses sociais e pelos resultados da

fiscalização sobre as ações deficientes dos poderes públicos, especialmente a de tornar a informação pública relevante a quem de direito (Milani, 2004), mediante um acompanhamento que gere impactos significativos para satisfação dos interesses e para a consecução da principal finalidade do aporte financeiro.

Atualmente, depois da clara exposição do contexto fundamentado por estudos da literatura acadêmica, fica evidente que é preciso ao gestor público, no exercício da sua função de atender com a máxima qualidade possível as carências sociais e considerando a escassez dos recursos públicos, propiciar adequado detalhamento das causas e efeitos sobre as contas prestadas pelos órgãos e entidades, tornando a informação acessível, evidente e transparente (Avritzer, 2003).

Para Carvalho (2010:35), *“a transparência na prestação de contas surgiu com a finalidade de envolver a sociedade ao controle social das contas e recursos geridos por gestores.”* Por meio da reforma gerencial, as organizações se sentiram pressionadas para maximizar a produtividade e ofertar serviços de qualidade e com valor agregado aos consumidores. No caso das prefeituras, os serviços são de âmbito de políticas destinadas aos cidadãos, considerando as suas múltiplas necessidades.

Quando se permite acesso à informação de interesse público, conforme sugere as leis de transparência, desenvolve-se ferramenta para garantir que o Estado trabalhe de forma exitosa e com o menor desperdício dos recursos possível (Pereira, 2015).

A informação pública confere à comunidade maior autonomia, a participação e o controle sobre objetivos de gastos financeiros. Para consolidar a finalidade dos recursos que são úteis à sociedade brasileira, diversas leis foram implementadas para nortear mecanismos de fiscalização e de proteção social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um dos modelos legislativos de apreciação de contas públicas e a abordagem promove contribuições para melhorar a relação entre iniciativas do Estado e os instrumentos de fiscalização da sociedade, pois possibilita importantes discussões acerca dos debates sobre a destinação de recursos (Castro, 2016).

A Carta Magna de 1988 (Constituição Cidadã) classificou o Brasil como um Estado Democrático de Direito, elegendo a democracia como dos pilares desse novo modelo de

Estado, distinguindo-se dos demais (liberal e social) justamente por prever a participação popular nos atos decisivos no exercício do poder.

Nesse sentido, a democracia é uma forma de governo no qual o poder e a responsabilidade cívica são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes livremente eleitos. Segundo Palhano (2005: 14) *“num país onde o poder de decisão foi monopolizado pelos representantes da elite econômica restrita, a participação significa uma democratização desse poder.”*

Assim, participação popular tornou-se essência do Estado Democrático de Direito, um motivo pelo qual a constituição vigente, inovou criando diversos mecanismos que possibilitassem exercício da democracia direta e participativa, sendo que, para alguns casos (orçamento participativo), obrigou a observância para realização da própria gestão pública (Palhano, 2005).

Mais adiante, a Constituição consagrou, entre princípios fundamentais, a *“participação popular” na gestão pública como direito à dignidade da pessoa humana. No art. 1º, o legislador constituinte, expressa o princípio da soberania popular pelo qual “todo o poder emana do povo” que o exerce através de seus representantes ou “diretamente”, na forma estabelecida pela Constituição de 1988 (Mainwaring & Welna, 2003).*

Este princípio, evidentemente, reúne as concepções de democracia direta e da democracia representativa, de maneira a somar os seus efeitos em benefício da coletividade, objetivo final do Estado e da Administração Pública.

Para Maria da Glória Benevides, citada por Soares (1998: 75), *“a própria Constituição de 1988 incorporou o princípio da participação popular direta na administração pública e ampliou a cidadania, estabelecendo vários mecanismos de reforços às iniciativas populares.”*

Para Meirelles (2006: 127), a partir da Constituição Federal de 1988, há uma redefinição do Estado brasileiro, bem como dos direitos fundamentais. Em seu preâmbulo, a Carta de 1988 define a instituição de um Estado democrático: *“destinado a assegurar o exercício de direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.”*

A gestão pública passa a contar com a participação daqueles que não detêm obrigações legais para com o Estado. Há necessidade de intervenção da população na tomada de decisões em prol de políticas de melhoria do local, ocorrendo mudança significativa no paradigma, que antes previa as tomadas de decisões apenas pelos representantes do governo (Carvalho, 2010).

Em conformidade com Fedozzi (2000:17), só há uma participação popular efetiva quando existe democracia participativa, quando o cidadão pode "*... apresentar e debater propostas, deliberar e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças e formular cursos de ação alternativos . . .*"

Com o novo modelo, decisões passam a ser tomadas de “baixo para cima”, ou seja, a sociedade, em conjunto com o Poder Público, traça as metas a serem atingidas, já que são cidadãos que desfrutam no cotidiano, detentores das reais necessidades locais (Pacheco, 2011: 56).

Com base nesses pressupostos, a participação popular é vista como uma possibilidade de grupos sociais intervirem em favor de seus interesses, nas decisões relacionadas à escolha e gestão de políticas públicas, sendo assim, um modelo clássico de democratização (Di Pietro, 2011). É também processo educativo de formação constante, que exige exercício da cidadania, cujo sujeito ativo tem “direitos e deveres”, que são difundidos entre aqueles que participam de todo o processo de desenvolvimento local.

4.3.1 – Administração Pública

Apresentar um conceito sobre Administração Pública parece ser uma tarefa intrínseca aos estudos desenvolvidos por vários pesquisadores no âmbito das evoluções históricas da Gestão no Brasil. Compreender os modelos aos quais toda a sociedade foi submetida, pode dar uma noção inicial da Administração Pública como um instrumento de consecução de resultados, metas e de políticas públicas que são conduzidas e orientadas, com eficiência, eficácia e efetividade, para a satisfação e o tratamento pleno dos interesses e necessidades da comunidade (Di Pietro, 2011).

Não obstante o viés público da gestão, é preciso, antes de tudo, explorar os elementos que constituem a concepção da administração. Segundo Castro (2016: 06), a “*Administração é o atingimento das metas organizacionais de modo eficiente e eficaz*”

por meio do planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais.” A definição supracitada envolve quatro funções da Administração: planejar, organizar, dirigir e controlar, englobando as tarefas e responsabilidades por meio de critérios de qualidade garantidos pela eficiência e eficácia.

Considerando o conceito de Castro (2016), pode-se inferir que a Gestão Pública (conforme o entendimento de alguns estudos da comunidade científica) é compreendida a partir da ótica da composição e interpretação de alguns sentidos. Evidentemente, o consenso acadêmico apresenta, conceitualmente, a Administração Pública como gama de funções para organizar o gerenciamento do Estado, considerando suas instâncias e componentes, por meio de ações de planejamento, organização, direção, monitoramento.

Essas atividades são desempenhadas por conjunto de entidades, órgãos e instituições de caráter público, com responsabilidade e a incumbência legais de zelar pela preservação dos interesses da sociedade, acessibilizando dados e informações de interesse público, e garantindo a proteção jurídica, política, social e econômica. De acordo com Reis (2016), para alcançar uma prática de governança e implementação de políticas públicas, os órgãos da administração pública conduzem as ações estratégicas observando os objetivos de eficiência, eficácia e efetividade.

Administração Pública, segundo Meirelles (2006: 127) é:

"O conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político; em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas."

A Administração Pública Municipal é regida por princípios explícitos no artigo 37 da CF/88, além de princípios implícitos, devendo de forma direta ou indireta os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, assim como os Municipais, obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outras guias para a definição de uma coerente gestão das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento social (Bremaeker, 2009).

Assevera Carvalho (2010) que o Princípio da Legalidade, trata-se de um dos mais importantes para a administração pública, tal princípio condiciona ações, comportamentos e decisões do gestor e administrador dos recursos públicos em seguir exclusivamente o que diz a lei, os ditames jurídicos, atendimento à finalidade e plena satisfação de interesses sociais, sem, com isso, se distanciar do aparato da formalidade jurídicas, de normas e legislações de competência de cada ente.

Já o Princípio da Impessoalidade possui duas abordagens, uma conduz as decisões da gestão pública às finalidades jurídicas existentes, desvinculando as responsabilidades à própria imagem, com intuito de promover em detrimento do exercício dedicado à função (Carvalho, 2010). Mas, o mesmo princípio, conforme Meirelles (2006) também impossibilita o favorecimento do agente pelas qualificações pessoais, devendo o gestor público se abster de conferir a outrem qualquer privilégio. No Princípio da Moralidade deve-se trabalhar com pressupostos éticos, morais e valorização do interesse na administração pública, deve a decisão gerencial estar regida e orientada por um conjunto de preceitos lógicos, racionalidade e comportamentos éticos que não possam desvirtuar proposta pública (Carvalho, 2010: 28). Com relação ao Princípio da Publicidade, este busca conferir transparência às ações e decisões administrativas, gerando uma possibilidade contestatória por parte da sociedade que, por meio do acesso às informações de interesse público, pode também buscar medidas protetivas necessárias para fazer valer seus direitos e garantias, de acordo com Martinelli (2015).

Já o Princípio da Eficiência, conforme tal princípio, o gestor público tem o dever de fazer uma boa gestão, zelando pelos resultados positivos de políticas públicas, evitando desperdício de recursos e formatando suas decisões em conformidade com a legalidade. Avritzer (2003).

Portanto, conforme descrito são muitos os princípios que norteiam a Administração Pública Brasileira e são fundamentais para o modo de agir dos governantes e gestores de forma que esteja de acordo com o que prega todo o arcabouço jurídico, assim como a Constituição Federal Brasileira.

4.4 – Considerações sobre o capítulo

Com relação ao controle, conforme descrito neste capítulo, entende-se de modo bem simples, de vigiar, averiguar o que a

administração pública faz de forma que seus objetivos não fujam do foco.

Sendo que o controle não se trata apenas de uma opção, mas obrigação do próprio poder público, de forma que os atos na administração pública sejam legitimados, assim como se mantenha dentro da lei, protegendo os administrados (povo), adotando sempre a conduta adequada.

Existindo, então, diversas formas de controle, dentre elas, o controle interno e o externo. Sendo que o interno está no âmbito da própria estrutura governamental. Já o externo quando outro Poder exerce controle sobre atos praticados por outro Poder, este também é exercido pelo controle externo popular dos cidadãos.

Os Tribunais de Contas na fiscalização de gastos públicos, são órgãos de controle externo, fiscalizando, emitindo pareceres prévios sobre as contas do chefe do Poder Executivo das três esferas de governo.

Colocados todos os conceitos pertinentes ao Orçamento Público, principalmente ao que se refere a obrigação na divulgação de informações, sendo a Lei de Acesso à Informação, assim como a Lei da Transparência, instrumentos imprescindíveis para a concretização de uma democracia participativa.

A segunda parte deste estudo, obedecendo ao que se propõe como norteadora desta pesquisa, apresenta o estudo de caso, onde se busca descrever como encontra-se a transparência pública no Estado de Alagoas, com fundamento na Lei de Acesso à Informação e Transparência.

Para isso, foram explorados conceitos sobre Análise sobre *Accountability*, prestação de contas e ação de transparência pública no Estado de Alagoas. Dividindo-se em tópicos, inicialmente abordando sobre o estudo da arte no Estado de Alagoas, onde apresentam-se algumas características das região, seguindo com as delimitações do estudo e o método adotado na pesquisa, assim como o ambiente de pesquisa, discutindo e apresentando finalmente as conclusões do estudo.

PARTE II – ESTUDO DE CASO

Capítulo n.º 5 – Análise sobre *Accountability*, Prestação de Contas e Ação de Transparência Pública no Estado de Alagoas

5.1 – Enquadramento

Evidentemente, depois de aprofundados os conceitos e pressupostos teóricos e epistemológicos acerca do papel do Orçamento Público nos municípios, bem como a discriminação das competências estratégicas dos órgãos de controle e fiscalização no que compete ao exercício da destinação dos recursos públicos para a plena satisfação das necessidades sociais, compreende-se que a participação social, enquanto instrumento de controle dos gastos tem trazido inovações significativas no campo da Administração Pública.

Uma abordagem extremamente emergente na Gestão Pública é a ação e atuação da *Accountability*, que como descrito trata-se de um conceito novo e que tem desempenhado função de levar até a sociedade informações sobre o orçamento (arrecadação, utilização e alocação dos recursos públicos), abrindo canais de contato com a mesma para que eventuais discordâncias e inquietações sejam protocoladas e, neste sentido, atendidas pelos órgãos de comunicação e competência. Assim, nota-se um empenho cada vez mais acentuado dos Estados brasileiros no tocante à acessibilidade dos dados orçamentários à sociedade, promovendo manutenção e resposta contínua aos diversos questionamentos.

O Estado de Alagoas tem como os demais, manifestado preocupação evidente e seguido modelos mais eficientes, que estimulam a participação e os engajamentos sociais como instrumento de fiscalização da destinação de verba e recurso público e cobrança de punição aos órgãos competentes. O modelo e metodologia da *Accountability* nos municípios de Alagoas, evidentemente, têm sido reproduzidos em outros Estados e inspirado entidades privadas e públicas.

A sociedade também tem buscado maior conscientização quanto a essas questões de arrecadação, tratamento e destinação de tributos e recursos, cada vez mais atentos a setores mais deficitários, como a saúde pública, segurança e educação. Uma pesquisa realizada pelo Datafolha em 2014 registrou um percentual de participação social no

gerenciamento da Gestão Pública de 87%. A pesquisa evidenciou que municípios instrumentalizam o acesso aos dados e informações orçamentárias em portais de transparência governamental, com índice de aproximadamente 72% das cidades aderentes à *Accountability* e a mecanismos de controle social.

Em Alagoas, anualmente é feita a revisão do Manual Técnico para a elaboração da LOA, onde orienta-se acerca da elaboração da proposta orçamentária do Estado, o documento é importante para que todo processo ocorra de acordo com as regras concernentes à elaboração da LOA. Nele inicialmente é esclarecido:

“A elaboração do orçamento envolve, entre outras coisas, todos os órgãos do Governo em um conjunto de atividades desenvolvidas de forma alinhada e, rigorosamente, dentro do período estipulado para que o Poder Executivo encaminhe o projeto à Assembleia Legislativa no prazo determinado pela Constituição do Estado.” (Alagoas, 2017: 36).

Logo, em Alagoas, a Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag) coordena, orienta, estabelece diretrizes e normas técnicas e supervisiona a elaboração do orçamento anual, além de sua revisão e do acompanhamento de sua execução, trata-se da instituição responsável. Todavia, como descrito neste estudo, a administração pública não pode fugir aos princípios que a regem, sendo assim, o Estado de Alagoas em sua Constituição Estadual traz a seguinte consideração. A saber:

“A Constituição do Estado, no artigo 42, estabelece os princípios fundamentais de prevalência do interesse público a serem observados pela administração pública, dentre os quais o da legalidade e, no seu art. 176 estabelece a necessidade de formalização legal dos instrumentos orçamentários:

Art. 176. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.”(Alagoas, 2017).

Todavia, a Constituição do Estado de Alagoas aponta dispositivos que direta ou indiretamente estão relacionados com a elaboração da LOA. Com relação ao PPA e a LDO, a Constituição Estadual, nos §§ 1º e 2º, do artigo 176, diz que:

“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. A lei de diretrizes compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre alterações na legislação tributária estadual e estabelecerá a política de aplicação financeira dos órgãos ou agências estaduais de fomento.” (Alagoas, 2017).

Para que seja atendido o princípio da publicidade, em observância ao Artigo 48 da LRF a SEPLAG a partir de sua página na internet faz a divulgação o projeto da LOA.

Quanto a LOA do Município de Maceió, em 2018 foi fixado em 2,5 bilhões de reais - Quadro n.º 6. Indica-se que essa LOA foi elaborada com sugestões feitas pelos órgãos públicos municipais, assim como pela população.

Tem-se a seguinte destinação para o orçamento 2018.

Quadro nº 6. Orçamento de Maceió em 2018

1,1 bilhão	PAGAMENTO DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
533 milhões	CUSTEIO DA MÁQUINA PÚBLICA
660 milhões	MILHÕES PARA SAÚDE, EDUCAÇÃO, ASSISTÊNCIA E ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE
93 milhões	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA
46 milhões	INVESTIMENTOS
1,1 bilhão	PAGAMENTO DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Fonte: Prefeitura de Maceió – Janeiro, 2018

Maceió, conforme já descrito neste estudo, possui sua Lei Orgânica, fazendo referência ao Orçamento Público. Observa-se, entretanto, em seu Art. 26, que a Câmara Municipal deliberará, por pelo menos dois terços dos votos dos seus membros, acerca do orçamento, tem-se então: *“e) o Orçamento Municipal; f) a abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários; g) a autorização para a contratação de abertura de crédito com instituições privadas.”* Assim como deve-se observar o que

apresenta o artigo 33, onde ressalta-se sobre a LOA, apontando que o orçamento anual assim como o estabelecimento das diretrizes deve ter como fundamento o respeito a Lei Orgânica do Município (Alagoas, 2003).

O mesmo documento faz alusão ao PPA, apontando em seu Art. 44 que os Poderes Legislativo e Executivo manterão de forma integrada sistema de controle interno, dentre outros: *“...a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Município.”* (Maceió, 2003). Além desta recomendação, encontra-se acerca do direito do cidadão e órgãos como associação, sindicato, dentre outros, a exercer controle e denúncia sobre irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas, conforme orienta também a Constituição Estadual.

Outro Município que pode-se referenciar acerca da Lei Orgânica, trata-se de Arapiraca, este localiza-se também em Alagoas. Há de acordo com estimativas de 2014, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 229 329 habitantes. Faz parte da Mesorregião do Agreste Alagoano, localiza-se a oeste de Maceió, sendo um dos Municípios que mais se destaca em vários aspectos relacionados ao desenvolvimento e população em Alagoas.

A sua Lei Orgânica de Arapiraca foi promulgada em abril de 1990. Logo, encontra-se em seu Capítulo II, estabelecimento acerca das Finanças Municipais, dando ênfase na seção II ao Orçamento Público, nesta seção observa-se o destaque ao PPA, LDO e aos orçamento anuais, sobre a instituição do PPA, destaca-se: *“[...] estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital ou outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada.”* (Arapiraca, 1990). A referida Lei Orgânica dedica diversos artigos e parágrafos acerca do Orçamento Público do Município, conforme orienta a CF/88.

5.2 – Alagoas - estado da arte

O Estado de Alagoas corresponde a 1,6% da população brasileira e, em função da sua diversidade cultural e de órgãos administrativos, justificam dados e informações apresentadas, como meio da delineação da pesquisa e modelos de argumentação. Mediante os dados disponibilizados no Instituto Brasileiro de Geografia e de Estatística

(IBGE), acessado em setembro de 2017, as informações básicas sobre o Estado de Alagoas, cuja capital é Maceió, apresentam-se no Quadro n.º 7.

Quadro n.º 7. Estado de Alagoas – informações básicas

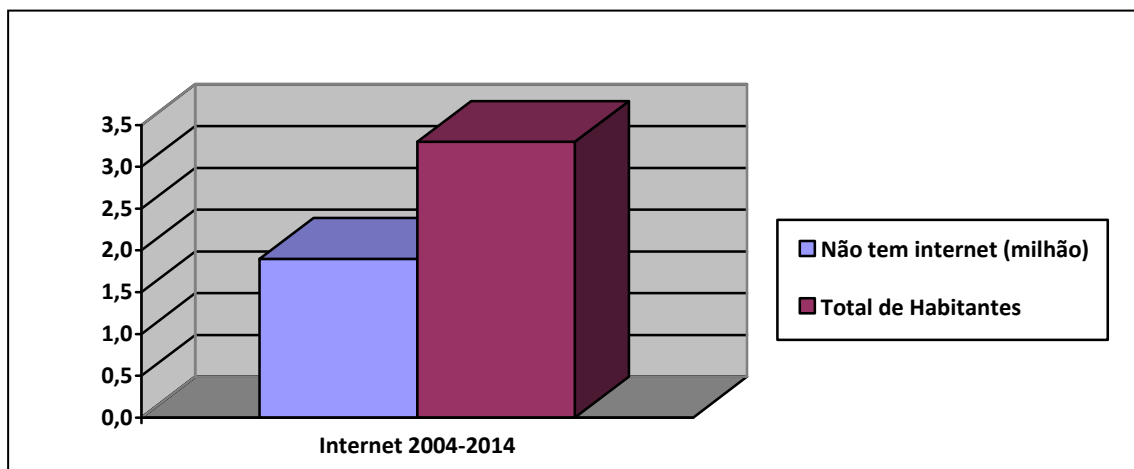
Dados Estatísticos	Números
População estimada (2017)	3.375.823
População (2010)	3.120.494
Área (2016) (km²)	27.848,140
Densidade demográfica (2010) (hab/km²)	112,33
Rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente (2016) (Reais)	662
Número de Municípios	102

Fonte: Adaptado do *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2017.

Outro dado importante é verificar quanto ao número de famílias com ligação à internet no Estado, uma vez que o acesso à informação sobre a transparência pública ocorre, principalmente por meio eletrônico, de modo que a lei de acesso à informação seja seguida e cumpra seu papel através de meios de comunicação e favorecidos pela tecnologia da informação.

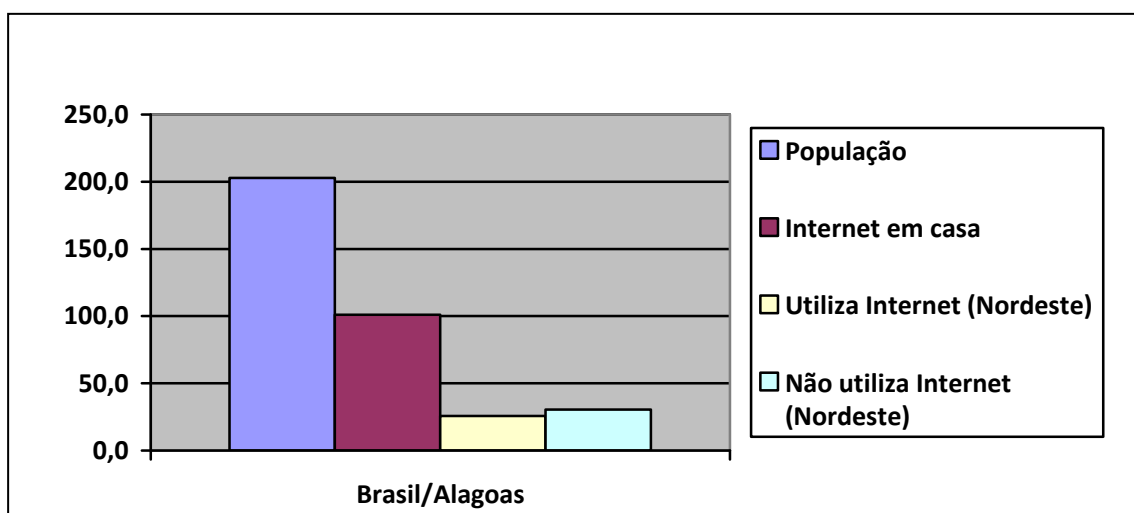
Os dados referentes ao acesso à internet são bastante escassos, porém, para este estudo, suficiente para compreender como o alcance ao acesso à internet ocorre no Estado de Alagoas. Sobre isto foi verificado junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), numa pesquisa divulgada em 2016, executada através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) alguns dados referentes ao acesso à internet pelas famílias alagoanas, onde se percebe que no intervalo de 2004 a 2014, cerca de 1,9 milhão de cidadãos alagoanos não possuíam internet em suas residências, considerando uma população de 3,3 milhões de habitantes (Gráfico n.º 5). Para o estudo há uma desigualdade em relação a outros lugares do Brasil, considerando que esses dados de Alagoas contrastam com outros Estados do país, pois uma grande parte da população - mais da metade já possuía o acesso, diz a pesquisa: “*Dos 202,8 milhões de brasileiros, 120,1 milhões tinham internet dentro de casa. Na região Nordeste, incluindo as áreas rural e urbana, 25,7 milhões utilizavam a internet, quando 30,4 milhões, não.*”(Cólen, 2016: s.p.). (Gráfico n.º 6).

Gráfico n.º 5. Acesso à Internet - Alagoas



Fonte: Elaborado pelo autor desta tese

Gráfico n.º 6. Acesso à Internet – Brasil/Alagoas



Fonte: Elaborado pelo autor desta tese

Pode-se colocar em evidência, ainda, dados apurados pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e divulgados em janeiro de 2018. A saber:

“Dados da Anatel apontam que, em Alagoas, o acesso à internet fixa tem crescido em todos os municípios. O número de contratos aumentou entre 2016 e 2017. Em todo o Estado foram registrados no ano passado 1.550.844 contratos de internet fixa até outubro. No mesmo período de 2016, foram 1.489.005 contratos. O ano de 2016 fechou com 1.786.806 contratos realizados.”(Pimentel & França, 2018: s.p.).

Segundo Pimentel e França (2018), os dados apontam que até outubro de 2017, em Maceió, foram celebrados 1.167.176 contratos de internet fixa, entretanto, fazendo comparação com a pesquisa divulgada pelo IBGE em 2016, não se pode afirmar que avançou. Outro fato que demonstra o uso de internet em Alagoas são os telefones celulares, de modo que através da internet móvel pode-se ter acesso a qualquer informação, como acontece na fixa, embora não haja informações que demonstrem o percentual de uso no Estado, nota-se o crescimento em uso de aparelhos celulares, pois conforme a Anatel, em 2017, de cada 100 alagoanos, 96 possuíam celulares, sendo quase a totalidade da população (Pimentel & França, 2018). Entretanto, não se pode afirmar com certeza que são utilizadas a internet móvel.

Desse modo, considerando a internet fixa de 2017, citada neste item da pesquisa, os dados descritos não dão vazão para avaliar o quanto Alagoas carece de mais atenção a essa área, porém, considerando os dados ressaltados na pesquisa divulgada em 2016, pelo IBGE, nota-se um *déficit* imenso com relação à inclusão digital de modo que pode ser um dos fatores que influenciem no acesso a informações fornecidas pelos governos sobre a transparência pública. Já com relação ao acesso a portais de transparências no Estado de Alagoas, embora não se encontrem dados explicativos acerca do número dos acessos, considerando aqui os portais de transparência do governo de Alagoas (Graciliano Ramos), assim como o do Tribunal de Contas - amostras deste estudo, há um dado importante a ser considerado, divulgado através do Diário Oficial de Alagoas (DOE) (2017), destacando-se, o Estado de Alagoas como ocupante do primeiro lugar no *ranking* na Escala Brasil Transparente - EBT, este avalia o grau de cumprimento dos dispositivos da LAI.

Em Alagoas, no ano de 2015, houve uma preocupação maior por parte do Tribunal de Contas do Estado em investigar sobre os Portais da Transparência dos Municípios de Alagoas, a pesquisa foi realizada pela Diretoria de Fiscalização da Administração Financeira e Orçamentária Municipal - DFAFOM, fazendo uma análise comparativa, numa série histórica de três anos, cujo objetivo foi identificar os municípios que atendem às exigências da Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência). Constatando o seguinte: *“De acordo com as informações encontradas, dos 102 municípios de Alagoas, 21 municípios não possuem nenhum tipo de Portal/Site que publique os dados mínimos contidos na LC 131/2009.”* Os dados encontrados estão descritos no Quadro n.º 8. A seguir.

Quadro n.º 8. Quadro comparativo dos portais da transparência nos Municípios alagoanos que não possuem portais nos últimos três anos (2013, 2014 e 2015)

MUNICÍPIO		ANO 2013		ANO 2014		ANO 2015	
		SICAP	SITE PRÓPRIO	SICAP	SITE PRÓPRIO	SICAP	SITE PRÓPRIO
1	BARRA DE STO. ANTÔNIO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
2	BELÉM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
3	CACIMBINHAS	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
4	CAJUEIRO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
5	CANAPI	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
6	FLEXEIRAS	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
7	IGREJA NOVA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
8	JOAQUIM GOMES	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
9	JUNDIÁ	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
10	JUNQUEIRO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
11	MAR VERMELHO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
12	MATRIZ DE CAMARAGIBE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
13	MURICI	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
14	OLHO D'ÁGUA GRANDE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
15	PARIPUEIRA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
16	PORTO DE PEDRAS	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
17	PORTO REAL DO COLÉGIO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
18	ROTEIRO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
19	SÃO BRÁS	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
20	SÃO LUÍS DO QUITUNDE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
21	TEOTONIO VILELA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte. Adaptada de Tribunal de Contas do Estado – TCE, Diretoria de Fiscalização Municipal (DFAFOM) (2015).

Como nota-se no Quadro n.º 8, 21 municípios não possuem portal da transparência. E embora, na pesquisa citada não haja a descrição de investigação em outros municípios, afirma-se que os 102 municípios foram pesquisados, identificando-se que 36 deles publicam em *sites*/portais próprios, e 31 usam a mesma plataforma - Fly Transparência (<https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01033-013/main.faces>) (2018). Destes, apenas dois não atualizam regularmente o *site*. Tem-se ainda que:

“Mesmo aqueles que possuem site/portal da transparência, incluindo alguns que utilizam o Fly Transparência, não dispõem site do município ou outra forma para divulgar o caminho para a publicação de dados de transparência, o que evidencia que apesar de cumprir as exigências mínimas da Lei de Transparência, esses municípios não facilitam a publicização do local onde as informações estão publicadas. Com isso, identificamos que alguns destes municípios também não cumprem a legislação.” (Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL, 2015).

Logo, dos municípios que possuem *site* e contém *link* com indicação, não têm destaque ou não permitem acesso facilitado às pesquisas públicas. Em 2016, o TCE, deu continuidade à pesquisa com o objetivo de verificar a evolução dos municípios alagoanos, em termos de transparência, atribuído-lhe pontuação da mais alta a mais baixa (0-100). Na Figura nº 1 apresenta-se os resultados.

Figura nº 1. Ranking dos Municípios em portais de transparência

POSICÃO	MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO	POSICÃO	MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO
1	MACÉIO	100	52	DOIS RIACHOS	52
2	DELMIRO GOUVEIA	95	53	PÃO DE AÇÚCAR	52
3	IGACI	93	54	SENADOR RUI PALMEIRA	52
4	CORURUPI	90	55	VIÇOSA	52
5	TANQUE D'ARCA	88	56	JACUIPE	51
6	ANADIA	84	57	JUNDIA	49
7	MESSIAS	83	58	LIMOEIRO DE ANADIA	49
8	PALMEIRA DOS INDIOS	83	59	OLHO D'ÁGUA GRANDE	49
9	BELO MONTE	81	60	OLIVENÇA	49
10	COITÉ DO NOIA	81	61	MATRIZ DE CAMARAGIBE	48
11	PASSO DE CAMARAGIBE	81	62	CAMPESTRE	46
12	ARAPIRACA	80	63	PINDOBA	44
13	MURICI	80	64	FLEXEIRAS	42
14	PORTO REAL DO COLÉGIO	80	65	PIRANHAS	42
15	FEIRA GRANDE	79	66	MINADOR DO NEGRÃO	39
16	JARAMATAIA	78	67	MARAVILHA	38
17	TEOTÔNIO VILELA	78	68	SÃO SEBASTIÃO	35
18	SÃO JOSÉ DA TAPERA	75	69	PILAR	33
19	TRAÍPI	75	70	PORTO CALVO	33
20	CAMPO ALEGRE	74	71	PARIPUEIRA	33
21	MAJOR IZIDORO	74	72	OURO BRANCO	32
22	ATALAIA	73	73	SÃO MIGUEL DOS MILAGRES	32
23	GRAIBAS	72	74	IBATEGUARA	31
24	PIACABUÇU	72	75	UNIÃO DOS PALMARES	31
25	CHÃ PRETA	69	76	CANAPI	29
26	PENEDO	69	77	INHAPI	29
27	POÇO DAS TRINCHEIRAS	69	78	SANTANA DO MUNDAÚ	29
28	PAULO JACINTO	68	79	SÃO LUIS DO QUITUNDE	27
29	SÃO JOSÉ DA LAJE	68	80	JOAQUIM GOMES	27
30	TAQUARANA	68	81	ÁGUA BRANCA	26
31	BARRA DE SÃO MIGUEL	66	82	BATALHA	26
32	BRANQUINHA	66	83	GIRAU DO PONCIANO	26
33	SÃO BRÁS	66	84	ROTEIRO	26
34	CAMPO GRANDE	64	85	PALESTINA	25
35	CAPELA	63	86	JAPARATINGA	24
36	COLÔNIA LEOPOLDINA	63	87	CACIMBINHAS	19
37	MAR VERMELHO	62	88	PARICONHA	19
38	COQUEIRO SECO	61	89	CARNEIROS	18
39	LAGOA DA CANOA	61	90	BARRA DE SANTO ANTÔNIO	17
40	BOCA DA MATA	60	91	BELEM	17
41	QUEBRANGULO	60	92	OLHO D'ÁGUA DAS FLORES	14
42	FELIZ DESERTO	59	93	JEQUÍ DA PRAIA	5
43	SÃO MIGUEL DOS CAMPOS	59	94	MARAGOGI	4
44	CAJUEIRO	58	95	MARIBONDO	4
45	MATAGRANDE	57	96	SANTA LUZIA DO NORTE	2
46	JUNQUEIRO	57	97	IGREJA NOVA	0
47	RIO LARGO	56	98	MONTEIROPOUS	0
48	ESTRELA DE ALAGOAS	55	99	NOVO LINO	0
49	SANTANA DO IPANEMA	55	100	OLHO D'ÁGUA DO CASADO	0
50	MARECHAL DEODORO	54	101	PORTO DE PEDRAS	0
51	JACARÉ DOS HOMENS	53	102	SATUBA	0

Fonte. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL), (2016)

Conforme descreve-se, inicialmente a avaliação ocorreu entre setembro e outubro de 2015, sendo finalizada em dezembro de 2015, foi realizada a segunda etapa da pesquisa no período de abril e maio de 2016 (TCE/AL, 2017). Tem-se:

“A avaliação foi produzida entre outubro e novembro e faz uma análise qualitativa dos portais de transparência com base na Resolução nº 005/2016, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que estabelece critérios que julgam a qualidade e a tempestividade dos dados de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que prevê a publicação atualizadas nos últimos seis meses das receitas, despesas e relatórios fiscais.”
(TCE/AL, 2017: s.p.).

Desta forma, a avaliação serve não apenas para classificar o *ranking* de transparência, mas para cobrar desses municípios que as leis citadas, que dão a população o direito ao acesso às informações sobre as contas dos governos, o direito de acessá-las, e desta forma atender o que prega a Constituição democrática. Como nota-se na figura, alguns municípios ficaram com nota zero, isto significa que não há transparência pública.

Logo, deve-se levar em conta que no contexto vigente, a *Accountability* permite a existência de controles, não apenas em processos eleitorais, estendendo vínculo entre representantes e representados ou mantendo as interconexões entre servidores públicos e cidadãos. É parte, também, do intrincado sistema de freios e contrapesos que garantem o equilíbrio e a separação de poderes.

Em suma, de um lado, esse instrumento facilita o controle horizontal entre os poderes constituídos do Estado e, de outro, permite que a sociedade tenha meios para fiscalizar políticos ou técnicos aos quais foram encomendadas tarefas de interesse geral. A *Accountability*, pois, encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva.

Note-se que, em certa medida, para os mencionados autores neste e em capítulo anterior, trata-se de uma definição centrada na relação entre instituições/organizações e seus públicos, regida pelo mandato de um imperativo legal. Assim, a *Accountability* é entendida como parte das obrigações de uma organização ou sujeito perante outrem,

cujos cumprimento traz prêmios e, quando não observado, implica em penas ou traz certas consequências legais.

Logicamente, o argumento da acessibilidade de informações e aos dados orçamentários municipais tem também repercutido contra o combate aos casos de corrupção, favorecimento, nepotismo, dentre outras práticas consideradas, a partir dos regramentos para Gestão Pública, ilegais, resquícios ainda de uma administração patrimonialista, que, por muito tempo, se manifestou enquanto modelo de administração no Brasil. Logicamente, Alagoas não se encontra de alguma forma ileso a essas práticas, entretanto, cada vez mais tem sido notado um movimento contrário, no sentido de estabelecer abordagens mais eficientes que preservem a máquina pública.

Em termos fiscalizatórios, as prefeituras são jurisdicionadas a respectivos Tribunais de Contas Municipais (TCM), quando existentes, ou aos Tribunais de Contas Estaduais (TCE), ou seja, os gastos das prefeituras são fiscalizados por esses órgãos responsáveis pelo controle de recursos públicos, entretanto, cada vez mais tem crescido o incentivo à sociedade para que também atue junto aos órgãos supracitados, manifestando uma preocupação no controle social.

5.3 – Delimitações do estudo

Com fundamento nos dados dos portais de transparência de Alagoas pesquisados, assim como a pesquisa teórica, esta pesquisa delimita-se em verificar a ação de transparência pública em Alagoas, com fundamento na Lei de Acesso à Informação.

Os portais de transparência oferecem ao cidadão a oportunidade de verificar/monitorar como está a utilização do dinheiro público. Tratando-se das páginas aqui pesquisadas de guias onde constam toda a execução financeira e orçamentária do Estado. O acesso é livre a todo cidadão.

Os portais de transparências possuem menus, onde são reunidas categorias, de modo que o usuário localize a informação que o interessa.

5.4 – Método de pesquisa

Conforme Cervo, Bervian e Silva (2007), o método consiste na ordem que deve ser imposta a diferentes processos necessários para se atingir certo fim ou resultado

esperado. De acordo com os autores, na pesquisa científica o método é o conjunto de processos empregados em uma investigação e na demonstração de uma verdade.

Cervo, Bervian e Silva (2007) continuam a explicar que entendem como oportuno fazer uma diferenciação entre o método e técnica, afirmando que o primeiro consiste no dispositivo ordenado, no procedimento sistemático, no plano geral. A técnica, por sua vez, consiste na forma de executar o método, estando subordinada ao mesmo, sendo considerada pelos autores como uma auxiliar imprescindível. A partir dos conceitos, a pesquisa será classificada quanto à abordagem e aos objetivos.

O método adotado para pesquisa é o Estudo de Caso, que segundo Gressler (2003) dedica-se a estudos do passado, presente e de interações ambientais (socioeconômica, política e cultural). No caso em discussão, o estudo concentra-se no estudo de instituição, selecionada pela sua especificidade, sendo, então, a transparência das informações sobre as contas públicas, baseando-se em algumas fontes de informação eletrônica. O método adotado para a pesquisa é adequado para investigação nas ciências humanas e sociais.

Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Segundo Alves (2007: 44), na pesquisa exploratória, *“o autor já tem certeza que o problema existe e vai investigá-lo apenas para procurar conhecer os pormenores e tentar descobrir quais os meios viáveis para solucionar o referido problema.”* Logo, a pesquisa exploratória estabelece critérios, os métodos e as técnicas para a elaboração de uma pesquisa e visa oferecer informações sobre o objeto desta e orientar a formulação de hipótese.

Também é descritiva porque, conforme Alves (2007:52), *“descreve as características de uma população ou de um fenômeno, ou ainda estabelece relações entre fenômenos (variáveis).”* Para Gil (2002), a pesquisa descritiva realiza-se o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico sem a interferência do pesquisador. São exemplos de pesquisa descritiva, pesquisas mercadológicas e o referencial teórico, objeto metodológico do presente estudo. A finalidade da pesquisa descritiva é observar, registrar e analisar fenômenos ou os sistemas técnicos, sem, no entanto, entrar no mérito dos conteúdos.

5.5 – Ambiente e tempo de pesquisa

O ambiente da pesquisa são *sites* oficiais do Governo de Alagoas - Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL), cujo endereço eletrônico é <http://www.tce.al.gov.br/site-tce/view/portal-transparencia.php>, e o Portal da Transparência do Estado de Alagoas Graciliano Ramos, com endereço eletrônico, <http://transparencia.al.gov.br/>. E o Siafem-SEFAZ- Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas, cujo endereço eletrônico é <http://www.sefaz.al.gov.br/>. Neles foram extraídos diversos dados que evidenciaram a transparência no Orçamento Público do referido Estado. A pesquisa foi iniciada em junho de 2017 e concluída em fevereiro de 2018.

Destaca-se ainda que o canal de transparência do Estado de Alagoas (Portal da Transparência Graciliano Ramos), possui layout de fácil compreensão e estrutura bastante explicativa, conforme determina a LAI, onde destaca-se a “Navegação”, apresentando diversos itens, inclusive o manual de navegação, o acesso à navegação, e outras informações.

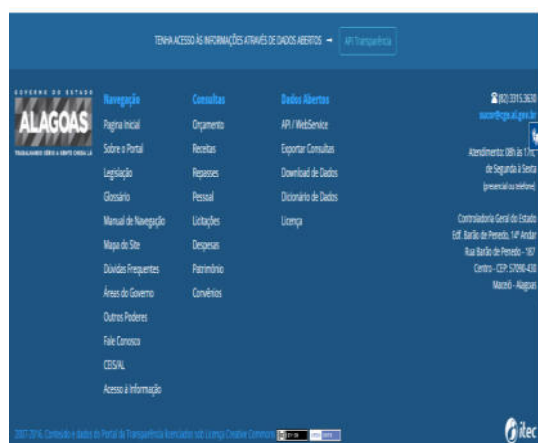
Destaca-se ainda o *link* “Consultas”, onde pode-se extrair as seguintes informações: “*orçamento, receitas, repasses, pessoal, licitações, despesas patrimônios, convênios*, além do *link* “*Dados Abertos*”, onde pode-se exportar consultas, assim como *download* de informações públicas. Figuras n.ºs 2 e 3.

Figura n.º 2. Página inicial do portal inicial



Fonte. Portal a Transparência Graciliano Ramos.(2018)

Figura n.º 3. Continuação da página inicial do portal



Fonte. Portal a Transparência Graciliano Ramos.(2018)

Já o *site* do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, possui uma estrutura mais simples, todavia contempla explicação da importância da lei de acesso à informação, possuindo o *link* Serviço de Acesso ao Cidadão (SIC), onde pode-se acessar e solicitar informações. Figura n.º 4.

Figura n.º 4. Portal da Transparência do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas



Fonte. Portal da Transparência TCE-AL (2018).

É importante destacar que o Estado de Alagoas atende a todos os requisitos, fundamentado nas normatizações que instituem os portais de transparências, para que haja o acesso a prestação de contas, os mecanismos da Lei de Acesso aos Dados e Informações, bem como Dados Abertos e a exigência de plataformas e instrumentos que potencializem a participação social na construção de ação e modelos de gestão municipal mais eficientes, evidenciando um compromisso e a responsabilidade de gestão pública perante a sociedade.

5.6 – Instrumento utilizado para a pesquisa

Como descrito, trata-se de uma pesquisa em que a busca de dados que se concentram em *sites* oficiais do governo, logo, para a coleta de dados foi preciso utilizar meio eletrônico, mais especificamente um computador com acesso à internet, uma vez que os dados estão descritos online. O aparelho utilizado foi o computador pessoal, marca Acer, e o programa de acesso as páginas, o google chrome.

5.7 – Procedimentos

Inicialmente foi executada a pesquisa bibliográfica para compreender todos os conceitos que cercam o tema acesso à informação e fornecem subsídios pra compor o estudo. Em junho de 2017 foram iniciadas as investigações acerca de *sites* que tratam sobre a transparência nas contas públicas e o acesso da população, buscando dados recentes.

Após localizados os *sites*, foram analisados separadamente, buscando dados que contribuíssem para o estudo. Nos meses subsequentes, as informações foram separadas, analisadas e identificadas as pertinentes a este estudo, seguindo com a transcrição e adaptações necessárias para a concretização da pesquisa.

5.8 – Portais da transparência

A análise foi feita nos dois portais citados como fontes de pesquisa neste estudo. Logo, deve-se atentar que a LRF em seu artigo 48-A, orienta como dispor essas informações à população. Além do dever de ser levado em consideração para descrição das informações a Lei Complementar 131/2009. No *site* Portal de Transparência Graciliano Ramos (2018), explica-se diversos termos, inclusive o que é Receita e a estrutura das informações:

“Receitas, no setor público, representam a soma de ingressos, impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos, arrecadados para atender às despesas públicas. Aqui serão disponibilizadas consultas relativas a Comparativos de Receitas, Receitas por Fonte, Receitas Mensais e ainda a possibilidade de consulta avançada. Em Comparativo da Receita estão os filtros por Categoria Econômica, Origem, Previsão de Receita e Receita Realizada em exercícios financeiros desde 2007. Em Receitas por Fonte é possível pesquisar por origem da fonte, previsão de receita e receita realizada por exercício. Em Receitas Mensais são feitas as consultas de Despesas mês a mês, tendo como base na Unidade Gestora. A pesquisa abrange exercício e período de janeiro a dezembro.”(Portal da Transparência Graciliano Ramos, 2018, s.p.).

Como nota-se, no portal citado, além dos dados, ainda busca preparar o cidadão de forma que não haja dificuldades em navegar e identificar a informação.

5.9 – Apresentação dos resultados da pesquisa e discussão

Logo, o primeiro item descrito no portal, trata-se das receitas, sendo considerados os anos de 2015, 2016, 2017. Estes dados foram extraídos do sítio online do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL) no Portal da Transparência Graciliano Ramos e no Siafem - SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas, encontrando-se os valores descritos na Tabela n.º 1.

Tabela n.º 1. Receitas realizadas em Alagoas em 2015, 2016, 2017

Receita Realizada	Anos		
	2015	2016	2017
Receita	5.883.818.738,28	7.053.567.319,80	6.872.033.323,92
Receitas Correntes	6.963.800.082,01	8.360.892.266,87	8.155.410.850,04
Receita Tributária	3.643.226.235,66	4.249.344.229,41	4.414.497.305,23
Impostos	3.637.867.181,24	4.241.112.822,18	4.400.389.467,74
Taxas	5.358.346,24	8.230.326,35	14.107.779,02
Receita de Contribuições	0,00	295.896.167,09	274.220.683,62
Receita Patrimonial	28.917.201,11	27.782.063,91	29.242.395,97
Receitas Imobiliárias	414.060,17	5.164.057,62	5.756.540,04
Receita de Serviços	465.429,19	140.137.752,70	151.863.329,23
Outras Receitas Correntes	86.620.436,14	23.370.118,93	96.948.577,72
Receita da Dívida Ativa	11.236.459,31	8.406.559,69	12.248.047,00
Receitas Diversas	14.597.233,33	266.817.807,89	16.354.466,07
Receitas de Capital	25.120.470,34	161.937,93	245.580.220,47
Receitas Correntes - Intra Orçamentarias	26.655.628,39	1.586.331,10	2.839.043,26

Fonte: Governo de Alagoas – SIAFEM (2018).

Dentre todas as receitas, tem-se:

- **Receitas Correntes:** as que são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido e constituem um instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, para satisfazer as finalidades públicas.
- **Receitas de Capital:** também aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são os instrumentos de financiamento dos programas e de ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das Receitas Correntes, as Receitas de Capital em geral não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido.

Sobre os repasses descritos no *site* de transparência do governo de Alagoas, o portal descreve bem acerca dos tipos de repasses, indicando passos para a consulta. A saber:

“Configura-se na modalidade de descentralização de recursos financeiros que consiste na transferência total ou parcial de cota de crédito orçamentário de uma entidade financeira para outra a ela subordinada ou vinculada.

A área de Repasses permite a escolha de diversas consultas: Repasses aos Municípios; Repasses Consolidados; Repasses por Tipo de Imposto e Repasses da União com o Estado de Alagoas.

Repasses por Município apresenta opção por município e por período a ser consultado e detalhado.

Repasses consolidados permite efetuar buscas por exercício (por ano), apresentando relatório com o valor total e mês a mês do período consultado.

Repasses por tipo de imposto permite a escolha do exercício e o tipo de imposto a ser pesquisado para efetuar a busca.

Repasses da União com o Estado permite-se acessar os valores repassados anualmente ao Estado de Alagoas, detalhados por ação governamental.” (Portal da Transparência Graciliano Ramos, 2018, s.p.).

Com relação ao valor das transferências da União para os municípios o Portal da Transparência Graciliano Ramos, disponibiliza os valores constantes da Tabela n.º 2.

Tabela n.º 2: Valor dos repasses aos municípios de Alagoas (2010-2017)

Ano de referência	Valor do repasse (R\$)
2010	446.591.509,27
2011	508.073.276,34
2012	543.621.014,07
2013	624.839.545,33
2014	668.227.727,14
2015	709.681.242,45
2016	839.862.525,19
2017	611.695.817,99

Fonte: Portal da Transparência Graciliano Ramos (2017)

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é um exemplo de transferência constitucional e, em seu contexto, se atrela às transferências incondicionais da União para os municípios. O FPM, é um fundo pertencente a administração direta que sofre controle interno e externo. As distribuições dos recursos do FPM, têm suas regras estabelecidas no art. 91 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966). Na CF/88, o FPM está previsto no artigo 159, inc. I, alínea *b* e tem como fontes de receita 22,5% do que é arrecadado pela União com o Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (Conti, 2004).

Conforme explica Conti (2004) cada poder tem sua dotação orçamentária, incluindo o Ministério Público. Logo, trata-se de valores monetários autorizados (recursos públicos), e consignado na Lei Orçamentária Anual (LOA), cujo objetivo é atender a uma determinada programação orçamentária, definindo um programa de trabalho anual, a contar de primeiro de janeiro de cada ano, sendo sua prevalência de doze meses. Para criação da LOA, devem ser observadas as normas da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, além das diretrizes orçamentárias de cada Estado para o exercício.

Em 02 de agosto de 2017, foi publicado no Diário Oficial do Estado de Alagoas Lei nº 7.908, de 1º de agosto de 2017, tratando sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária anual de 2018, no Estado de Alagoas (Lei nº 7.908, 2017, pp. 2-152).

Sobre o link em que trata das dotações, assim como os outros itens que compõem a prestação das contas públicas, também apresenta-se descrição sobre diversos termos utilizados para a busca. A saber:

“A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estão disponíveis na página da (Seplane/AL) desde o ano de 2003 para download em formato .pdf. A LDO tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA. Dotações Orçamentárias apresenta dados disponíveis sobre UG, Conta Contábil, Descrição da Despesa, Dotação Inicial, Valor Suplementado, Valor Reduzido, Valor Atualizado, Valor Empenhado, Valor Liquidado, Valor Pago. Por meio da tabela é possível fazer filtragem por tópico e por período anual e mensal. A dotação orçamentária é a autorização para a execução de um programa, projeto ou atividade. É expressa em uma quantidade de recursos financeiros.”(Portal da Transparência Graciliano Ramos, 2018, s.p.).

Como nota-se, ao nível das Dotações Orçamentárias de Alagoas para 2017, no portal consegue-se saber o valor inicial da dotação, bem como se indica em quais páginas do governo é possível acessar todos os relatórios possíveis dos gastos ocorridos, desde o ano de 1987. A seguir descrito na Tabela n.º 3 sobre as dotações do ano de 2017.

Tabela n.º 3. Dotações orçamentárias de Alagoas, em 2017

Dotações orçamentárias	Valor (R\$)
Total inicial	10.242.454.224,00
Total suplementado	4.407.335.830,96
Total reduzido	3.932.642.993,15
Total atualizado	10.353.728.801,96
Orçamento empenhado	4.039.809.698,01
Orçamento liquidado	3.041.391.827,16
Orçamento pago	2.996.750.061,80

Fonte. Portal da Transparência Graciliano Ramos, 2018, s.p.

Observa-se na Tabela n.º 3 diversos termos apresentados neste estudo, logo ao tratar sobre Dotações orçamentárias, conforme tabela, considera-se o que apresenta o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015, s.p.) trata-se de valores monetários autorizados e se encontram consignados na LOA, de modo que seja atendida determinada programação orçamentária.

Ao relacionar na tabela em análise o total inicial, para entendê-la, reporta-se a Gontijo (2010), pois ele afirma que, sendo o orçamento um instrumento de planejamento do governo, só será possível ocorrer após aprovada a LOA autorizando a utilização dos créditos orçamentários - os créditos iniciais, trata-se, portanto, da fixação da dotação orçamentária na LOA, que dará condições aos diversos órgãos e entidades iniciarem a realização de suas atividades.

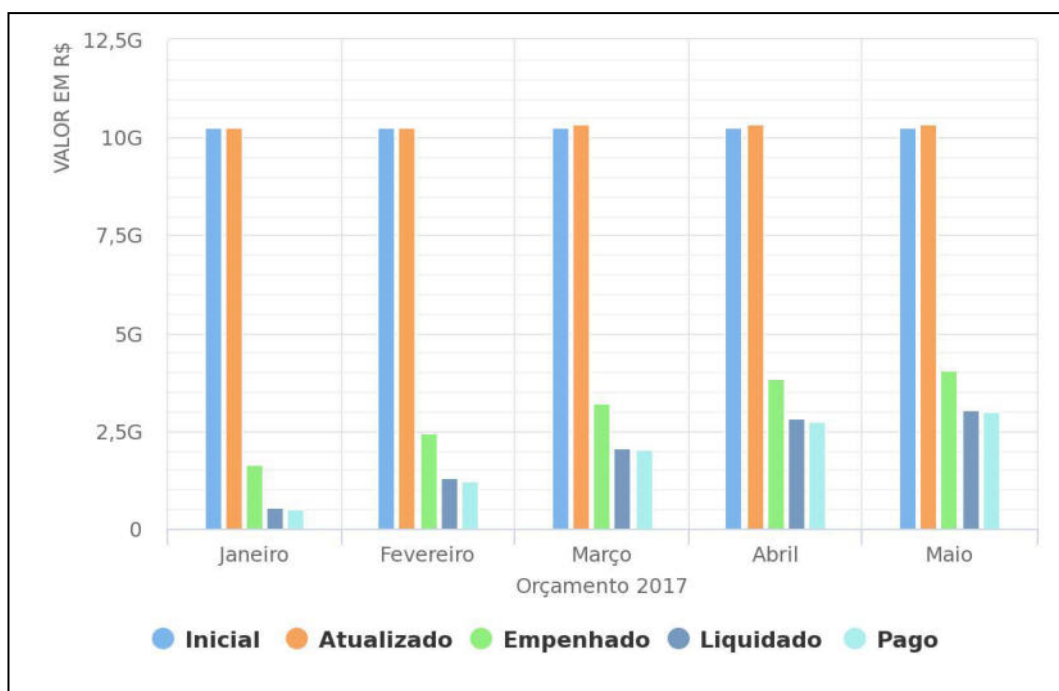
Todavia, o orçamento no decorrer de sua aplicação pode necessitar de alterações, e isso ocorrerá por meio dos créditos adicionais, que dentre seus tipos encontra-se o crédito suplementar, isso foi discutido a partir de Gontijo (2010) ensinando que os créditos adicionais são bastante importantes, sendo um instituto disciplinado pelo Artigo 40 da Lei n.º 4.320/64, onde se prevê os créditos adicionais suplementares em casos em que haja necessidade de reforço na dotação orçamentária já existente, visando atender a despesas novas. Tem-se:

“Lei n.º 4.320 de 17 de Março de 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.” (Brasil, Lei Lei n.º 4.320/1964).

Do ponto de vista de Gontijo (2010) se trata de realocar recursos já existentes e autorizados, sendo restritos ao orçamento vigente e devendo serem utilizados dentro do exercício financeiro. A Figura n.º 5 apresenta as dotações por mês, para o ano de 2017 e pode ser encontrada no portal da transparência do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas.

Figura n.º 5. Dotações orçamentárias de Alagoas por mês (2017)

Fonte: Portal da Transparência de TCE-AL (2017)

O orçamento no Estado de Alagoas é uma mescla de orçamento participativo e orçamento-programa, sendo, conforme já descrito, um dos mecanismos que torna o cidadão controlador de ações do governo, fato presente em democracias participativas.

Tem-se o orçamento participativo, como fundamento para a sustentação da ação política e orçamentária do Estado. Palhano (2005), enfatiza sobre isso neste estudo, onde considera-se que participação popular tornou-se essência do Estado Democrático de Direito, inovada na atual Constituição Brasileira.

Sobre isso tem-se, também em Carvalho (2010):

“O orçamento participativo rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão praticamente encerra a sua participação no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer que bem entenderem com o dinheiro público, por meio de políticas públicas imediatistas ou populistas, objetivando atender a determinados clientes. Nesse processo orçamentário o cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública.” (Carvalho, 2010:21).

Para que a sociedade utilize os instrumentos criados com a Lei de Acesso à Informação (LAI), à luz da teoria da democracia participativa com foco na cidadania, o portal da Transparência de Alagoas disponibiliza o valor das Receitas aos municípios no quadro do orçamento participativo.

O *site* da Transparência Graciliano Ramos (2018) descreve bem do que se trata Receitas. A saber:

“Receitas, no setor público, representam a soma de ingressos, impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos, arrecadados para atender às despesas públicas. Aqui serão disponibilizadas consultas relativas a Comparativos de Receitas, Receitas por Fonte, Receitas Mensais e ainda a possibilidade de consulta avançada. Em Receitas Mensais são feitas as consultas de Despesas mês a mês, tendo como base na Unidade Gestora. A pesquisa abrange exercício e período de janeiro a dezembro.” (Portal da Transparência Graciliano Ramos, 2018, s.p.).

Desta forma, o que se encontra é uma página de transparência bastante informativa, de modo a que o usuário não encontre dificuldade ao acessá-la. Há o direcionamento de como utilizar o *site* de modo que conduza a um *link* que leve o usuário a adquirir as informações de forma fácil, é uma das determinações da LAI. Vasconcelos (2010) destaca que o Orçamento Público trata-se de uma ferramenta e por meio dela, se define o gasto anual da administração pública, e isso acontece através da garantia de receitas expostas no orçamento, já citadas. As receitas são contribuições da sociedade e devem ser transformadas em ações do governo.

Um dos itens encontrados no Portal da Transparência Graciliano Ramos (2018), refere-se ao pessoal, ou seja, aos servidores ativos, inativos, possuindo as seguintes orientações:

“Este ícone possibilita ao usuário acessar resultados contendo a remuneração mensal dos servidores ativos e inativos possibilita o download das tabelas por ano, órgão, cargo efetivo ou cargo em comissão, bem como de toda a base de dados da remuneração.

O link dos Servidores Ativos possibilita buscas por nome, órgão, mês e ano, resultando na relação de servidores e suas respectivas remunerações. O link

Servidores Inativos publica informações do AL Previdência dos servidores inativos do Poder Executivo.” (Portal da Transparência Graciliano Ramos, 2018).

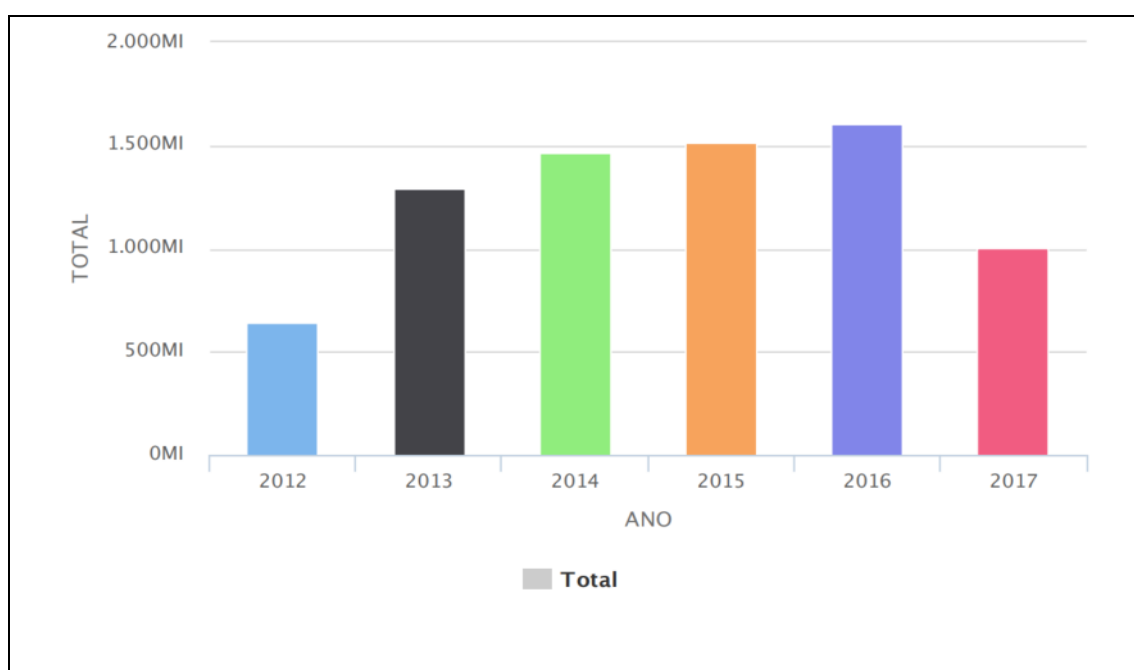
O número de servidores do Estado num período de cinco anos, bem como os Gastos com eles nesse período apresentam-se na Tabela n.º 4 e na Figura n.º 6, respectivamente:

Tabela n.º 4: Número de servidores de Alagoas (2012-2017)

Ano de referência	Quantidade de servidores
2012	42.962
2013	43.700
2014	43.557
2015	41.740
2016	41.143
2017	38.519

Fonte: Portal da Transparência Graciliano Ramos (2017).

Figura n.º 6: Gráfico de Gastos com servidores de Alagoas (2012-2017)



Fonte: Portal da Transparência de TCE-AL (2017)

Conforme descrito por Bezerra (2006), a LOA anual deverá conter o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos, desse modo classifica-se a despesa quando a sua natureza.

Bezerra (2006) também fala sobre as despesas correntes (Quadro n.º 9), afirmando que dentre elas encontra-se a despesa com pessoal e encargos sociais, para o autor citado Pessoal e Encargos Sociais são despesas de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício de cargo, com uma ressalva.

Gomes (2015) faz referência neste estudo a despesa, afirmando que a LOA deve dar transparência a todas as despesas de pessoal e encargos sociais, incluindo qualquer vantagem, assim como o aumento de remuneração e do provimento de cargos, empregos e funções.

Nos Quadros 9, 10 e 11 apresentam-se dados sobre as despesas no Estado de Alagoas, dos anos 2015, 2016, 2017. A seguir:

Quadro n.º 9. Outras Despesas Correntes – Alagoas (2015 a 2017)

Intituição	Despesas/ano			Valor Liquidado			Valor Pago		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Funjuris	43.547.508,25	31.938.997,00	21.020.968,54	12.444.951,01	6.048.797,75	11.195.881,91	11.781.542,41	6.017.064,82	11.195.881,91
Esc. de Magistratura	1.124.377,94	235.076,78	391.135,84	1.124.377,94	235.076,78	272.466,64	491.600,20	235.076,78	265.836,64
Tribunal de Justiça	66.065.585,78	58.065.023,42	56.743.007,41	62.995.004,37	54.756.744,60	53.732.609,65	62.978.820,31	54.723.776,26	53.713.779,63
Assembleia Legislativa	21.458.728,85	21.462.125,18	17.752.722,97	21.458.728,85	21.462.125,18	17.752.722,97	21.458.728,85	21.403.704,72	17.265.533,55
Tribunal de Contas	6.208.836,57	9.332.083,93	9.939.913,02	4.469.752,41	7.188.298,11	8.424.793,81	4.400.163,52	7.142.686,16	7.995.840,62
Ministério Público	17.443.278,82	19.983.315,72	22.164.080,30	17.201.855,81	19.819.774,24	21.405.688,44	17.038.304,74	19.211.050,00	21.187.958,10
Total	155.848.316,21	141.016.622,03	128.011.828,08	119.694.670,39	109.510.816,66	112.784.163,42	118.149.160,03	108.733.358,74	111.624.830,45

Fonte: Governo de Alagoas –SIAFEM (2018).

Quadro n.º 10. Despesas de Capital – Alagoas (2015 a 2017)

Intituição	Despesas/ano			Valor Liquidado			Valor Pago		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Funjuris	37.258.743,46	20.461.863,02	9.809.143,10	15.045.143,99	11.843.500,96	6.292.597,76	11.135.482,79	11.843.500,96	6.292.597,76
Esc. de Magistratura	0,00	0,00	950,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tribunal de Justiça	561.529,07	110.626,23	29.210,00	556.229,07	46.556,20	0,00	556.229,07	46.556,20	0,00
Assembleia Legislativa	319.414,58	304.725,63	19.429,41	319.414,58	304.725,63	19.429,41	292.854,58	304.725,63	7.236,00
Tribunal de Contas	7.962.737,80	3.320.390,17	369.793,70	6.513.365,92	1.390.232,94	8.706,80	5.431.511,46	1.390.232,94	8.706,80
Ministério Público	19.656,45	668.004,71	2.261.638,63	19.656,45	292.382,16	829.414,38	19.656,45	227.282,16	825.868,38
Total	46.122.081,36	24.865.609,76	12.490.164,84	22.453.810,01	13.877.397,89	7.150.148,35	17.435.734,35	13.812.297,89	7.134.408,94

Fonte: Governo de Alagoas –SIAFEM (2018)

Quadro n.º 11. Despesas com Pessoal e Encargos Sociais– Alagoas (2015 a 2017)

Intituição	Despesas/ano			Valor Liquidado			Valor Pago		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Tribunal de Justiça	340.893.298,04	363.971.204,45	393.832.557,77	340.893.298,04	363.965.542,13	393.832.557,77	340.874.458,08	363.961.924,76	393.086.996,57
Assembleia Legislativa	166.311.978,57	178.530.239,55	196.420.299,64	166.311.978,57	178.530.239,55	196.420.299,64	166.311.958,55	178.530.239,55	196.420.299,64
Tribunal de Contas	91.022.400,86	81.107.464,39	90.528.392,00	91.022.400,86	80.194.214,05	90.528.392,00	91.022.400,86	80.194.214,05	89.426.347,38
Ministério Público	111.853.337,69	114.436.307,81	119.667.404,17	111.853.337,69	114.436.307,81	119.667.404,17	111.853.337,69	114.436.307,81	119.667.404,17
Total	710.081.015,16	738.045.216,20	800.448.653,58	710.081.015,16	737.126.303,54	800.448.653,58	710.062.155,18	737.122.686,17	798.601.047,76

Fonte: Governo de Alagoas –SIAFEM (2018)

5.10 – Considerações sobre o capítulo

Conforme demonstrado neste capítulo do estudo, onde se tratou sobre a pesquisa feita em *sites* que apresentam o orçamento anual do governo de Alagoas, percebe-se que apresentam-se bastante esclarecedores, demonstrando com isso transparência, e a obediência a Lei do Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, tratada neste estudo.

Todavia, mesmo constatando esse fato positivo, pode-se dizer que analisando de forma individual, considerando as pesquisas junto às prefeituras feitas pelo TCE-AL, referentes à apresentação de informações sobre o orçamento municipal em portais públicos, ainda há uma caminho a percorrer, de modo que sejam disponibilizadas na íntegra, conforme determinado na lei.

Pode-se afirmar que o Portal da Transparência, é um meio pelo qual o cidadão consegue acompanhar o orçamento do governo, assim como a aplicação dos recursos. É através dessas informações e dados disponibilizados que a população passa a ter maior participação na gestão do Estado, fato característico de sociedades democráticas.

A LC 131/2009 obriga a todos os entes a possuírem meios eletrônicos, de modo que libere à população, em tempo real (Decreto nº 7.185/2010), informações acerca da execução financeira e orçamentária, caso contrário, sofrerão a perda das transferências voluntárias.

Portanto, o Governo Federal, Estadual e Municipal devem colocar os dados abertos, de forma que tornem possível também sua reutilização em novos projetos, sítios e aplicativos; seu cruzamento com outros dados de diferentes fontes; e sua disposição em visualizações interessantes e esclarecedoras. E fundamentado na LC 131/2009, deverão divulgar dados quanto à despesa, assim como os lançamentos e o recebimentos de toda a receita.

Portanto, o estudo de caso demonstrou fundamentado na revisão bibliográfica, que os *sites* pesquisados estão em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, como também a Lei da Transparência.

Conclusão

Inicialmente, nota-se com o estudo, a importância do Orçamento Público como forma de gerenciamento financeiro no setor público. O gerenciamento dos recursos públicos tem no Orçamento Público uma arma que atua em prol do bem comum, sendo sua elaboração balizadora, entre os direitos e necessidades sociais, é, então, um dos pilares que fazem parte da democracia.

Ao tratar sobre o enquadramento do Orçamento Público no Brasil, encontram-se algumas definições, onde se citou que se trata de instrumento de controle sobre as finanças do governo. Logo, nota-se que o controle é fruto do desejo popular, ou seja, de indivíduos que buscavam o controle das contas públicas, ocorrido inicialmente na Inglaterra, no século XIII.

Um dos fatos citados trata-se do Orçamento Público nas Constituições brasileiras, onde pode-se verificar sua evolução, desde a de 1824, neste caso, nota-se indícios da intenção do controle, apesar de não constar na CF citada textos que tratam de forma direta do Orçamento Público.

Demonstrou-se no estudo que o Orçamento Público não comporta apenas um conceito, mas alguns que convergem para a mesma ideia, ou seja, serve para o planejamento do governo, sendo visível que a contribuição que a sociedade dá no Orçamento Público é de suma importância para controlar como andam os gastos públicos.

O Orçamento Público foi evoluindo ao longo do tempo, adotando novos modelos para realizá-los e atualmente é bastante importante, uma vez que leva a sociedade à participação democrática. Os princípios orçamentários também acompanharam essa evolução, sendo formados ao longo do desenvolvimento do orçamento e isso deriva da Idade Média, dentre os princípios do orçamento encontra-se o da Publicidade.

Com relação ao Orçamento Público no Estado de Alagoas, mostra-se que Alagoas emprega o tipo de planejamento participativo, utilizando diversos mecanismos para isso, através de leis e outros documentos que orientam e impõem como elaborar o orçamento, assim como sua divulgação e o acesso da população às informações governamentais, pode-se falar em Lei da Transparência e Lei do Acesso à Informação.

Agindo dessa forma, o Estado dá importância ao que se refere à participação, de modo que a população interaja no planejamento e aplicação dos recursos. Contudo, ainda há caminhos a percorrer pela sociedade e governos para que essa ação ocorra na totalidade dos municípios alagoanos.

No estudo de caso, último capítulo da pesquisa, nota-se que a transparência e a obediência à Lei do Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, vem sendo aplicada a contento no *site* da transparência Graciliano Ramos e TCE/AL, embora, conforme dito, diversos municípios não cumpram nem a LC nem a LAI, o orçamento do Estado de Alagoas é bem explicitado, de fácil acesso, assim como cumpre com os requisitos das leis citadas.

Todavia, mesmo constatando esse fato positivo, analisando de forma individual, considerando as pesquisas junto as prefeituras feitas pelo TCE-AL, referentes à apresentação de informações sobre o orçamento municipal em portais públicos (acesso às informações), ainda há um caminho a percorrer, de modo que sejam disponibilizadas na íntegra à população, conforme determinado na lei, as informações sobre o orçamento municipal.

Desse modo, os portais da transparência é um meio pelo qual o cidadão consegue acompanhar o orçamento do governo, assim como a aplicação dos recursos. É através dessas informações e dados disponibilizados, que o cidadão passa a ter maior participação na gestão do Estado, fato característico de sociedades democráticas. Logo, deve-se atentar que, para que haja a participação deve haver o conhecimento acerca desse direito e meios para isso.

O estudo de caso demonstrou com base para a discussão dos resultados fundamentados na revisão bibliográfica, que os *sites* pesquisados, estão em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, como também a Lei da Transparência (LC).

Entretanto, quanto as contribuições de novos modelos de engajamento social e de proposição de transparência pública para a elaboração de modelos orçamentários participativos no Estado de Alagoas, verifica-se, com fundamento na bibliografia, que a produção científica ainda é incipiente em se tratando do assunto Orçamento Público, na

abordagem sobre a participação popular, sendo o assunto tratado em sua maioria de forma técnica e histórica.

Logo, fundamentado nas LC e LAI, pode-se dizer que são leis bastantes eficientes se seguidas em sua totalidade. Mas, embora se obrigue a implantação de mecanismos para que a população participe e acompanhe as ações do governo, em se tratando de Orçamento Público, alguns municípios não cumprem com tal determinação. Todavia, mesmo havendo problemas com a divulgação em tempo real das informações pertinentes ao Orçamento Público, em diversas prefeituras de Alagoas, após analisar o estudo de caso dos Portais de Transparências do Governo de Alagoas, constata-se que governo fortalece o espírito de transparência pública, fato que inspira um bom gerenciamento orçamentário, uma vez que cumpre com as determinações contidas nas Leis citadas, com *sites* bastante elucidativos e acessíveis à população interessada.

Finalmente, infere-se com o estudo que ainda há bastante espaço para a participação social no processo de elaboração e discussão do planejamento do Orçamento Público. Porém, é necessário uma discussão mais próxima da sociedade e governos, e como sugestão tem-se que se poderia estabelecer mecanismos de consulta popular nas escolas, universidades, Organizações não-governamentais e demais representantes da sociedade civil organizada de todo o País. Desse modo, todos os cidadãos poderiam desde cedo, através da educação formal e informal, conhecer o seu direito de acesso à informação e controle das ações do governo, de modo que esse fato não seja algo incomum, mas faça parte da rotina dos brasileiros.

Deixo aqui minha contribuição aos que se dedicam a questões relacionadas à concretização real de uma democracia participativa, onde os cidadãos possam definir junto com os governantes o futuro da nação, acompanhar e fiscalizar suas ações, assim como contribuição aos estudiosos do Orçamento Público e a quem se interessar pelo tema.

Bibliografia

Abrucio, F. L., & Gaetani, F. (2006). *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão*. Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados. Brasília: CONSAD.

Akutsu, L., Pinho, J. A. G.. Sociedade da informação, Accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*. 36(5):723-45, Set./Out. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6461>.

Alves, M.P. (2007). *Metodologia Científica*. Rio de Janeiro: Escolar.

Antunes, N. (2011). *Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao Orçamento Público e contabilidade governamental*. (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: SP, Brasil.

Avritzer, L. (2003). *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 13-60.

Bernardi, M. M. E. e Lopes, H. M. (2014). *Desafios de um modelo de gestão estratégica de pessoas na administração pública: a experiência dos empreendedores públicos do governo do Estado de Minas Gerais*. Congresso CONSAD: Brasília. Disponível em <http://www.escoladegestao.pr.gov.br>.

Bezerra, R., Borges, L. J., & Iesbik Valmorbida, S. M. (2012). Análise das prestações de contas na internet da Universidade do Estado de Santa Catarina. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, ISSN 1983-4535, 5(1). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n1p66>.

Bezerra Filho, J. E. (2006). *Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

Bonavides, P. & Andrade, P. (2003). *História constitucional do Brasil*. Universidade Portucalense. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Bremaeker, F. E. (2009). *A Informatização na Administração Municipal*. Rio de Janeiro: Ibam. Disponível em <http://www.ibam.org.br/>.

Bugarin, M., Vieira, L. e Garcia, L. (2003). *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Campos, A. (1990). *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, ano 24, n.2:30-50. fev/abr.

Carvalho, D. (2010). *Orçamento e contabilidade pública*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Carvalho, K. (2008). *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey.

Castro, S. H. R. (2016). Impacto desalocativo no Orçamento Público estadual em face de decisões judiciais. *Fórum de contratação e gestão pública*, v. 15, n. 169, p. 71-90, jan. 2016. Disponível em <https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/tjdft/32364>.

Cervo, A. L. , Bervian, Pedro Alcino. Silva, Roberto (2007). *Metodologia científica*. São Paulo.

Cólen, R. (2016). Mais da metade da população de AL não utiliza internet em casa, diz IBGE. Alagoas. *Jornal eletrônico G1*. Disponível em <http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2016/04/mais-da-metade-da-populacao-de-al-nao-utiliza-internet-em-casa-diz-ibge.html>.

Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Notícias. Disponível em <http://www.cnm.org.br/comunicacao/news/todos/todos/todos/todos/1>.

Constituição do Estado de Alagoas, 1989 : promulgada em 5 de outubro de 1989: atualizada até a emenda nº 38/2010 (2013). 3. ed. rev. e ampl. Maceió : Governo do Estado de Alagoas.

Conti, J.M. (2004). *Federalismo fiscal*. Baurueri-SP. Manole.

Corá, E. J., & Trindade, L.L., (2015). Intersetorialidade e vulnerabilidade no contexto da educação integral. *Revista Educação em Revista*. vol.31 nº.4. oct/dec. Belo Horizonte. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0

102-46982015000400081.

Di Pietro, M. S. Z. (2011). *Direito regulatório. Temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum.

Diário Oficial do Estado de Alagoas (2017). *Estado de Alagoas lidera ranking nacional de transparência pública*. Suplemento Notícias da Agência Alagoas. Estado de Alagoas. Disponível em www.agenciaalagoas.al.gov.br.

Fedozzi, L. (2000). *Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 37-82.

Feitosa, A. K. (2016). *Controle do Orçamento Público municipal*. A Economia em Revista-AERE, 21(2), 49-60.

Farhat, S. (1996). *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 1996.

Ferrarezi, E. ; Oliveira, C.G. (2013). *Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado*. In: *Participação Social: textos para discussão*, IABS, Brasília.

Ferraz, C; Finan, F. (2011). *Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports*. *American Economic Review*, v. 101, n.4: 1274–1311, june.

Ferreira, A. B. H. (2010). *Dicionário da língua portuguesa*. 5. ed. Curitiba: Positivo, p. 2222-585.

Frey, K. (2007). *Governança urbana e participação pública*. *RAC-Eletrônica*. v. 1, n. 1, art. 9, jan./abr. p. 136-150. Disponível em <http://anpad.org.br/rac-e>.

Frey, M. R., Marcuzzo, J. L., & Oliveira, C. D. (2008). O balanço social como ferramenta de transparência para o setor público municipal. *Revista Universo Contábil*, v.4, n. 2. Disponível em <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/909>

Fulgêncio, C. (2007). *Glossário - Vade Mecum: administração pública, ciências contábeis, direito, economia, meio ambiente: 14.000 termos e definições*. Rio de Janeiro. Mauad.

Furtado, J. R. C. (2005). Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 896. Dez. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/7715>.

Gerbelli, L. G. & Pereira, R. (2016). Sem dinheiro, Estados cortam 47% dos investimentos no 1º bimestre. *Jornal O Estadão*. Disponível em <http://economia.estadao.com.br>.

Germano, L.P.R. (2010). *Programa de direito administrativo 2*. Porto Alegre: EDIPUCRS.

Giacomoni, J. (2010). *Orçamento Público*. (Ed. ampl., rev.). São Paulo.

Giacomoni, J. (2002). *Orçamento Público*, 11ª ed. São Paulo: Atlas.

Gil, A. C. (2002). *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Gontijo, V. (2010). *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência*. Caderno Aslegis, n.3 9: 61-72. jan/abr. Disponível em <http://bd.camara.gov.br>.

Governo de Alagoas. *Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios SIAFEM/AL*. (2018). Disponível em <http://www.sefaz.al.gov.br/>.

Grossi, B. C. (2008). *Orçamento Público: elaboração e execução*. Brasília: Enap.

Harada, K. (2008). *Controle externo da execução orçamentária*. Artigo. Jus Vigilantibus. Disponível em www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15471-15472-1-PB.pdf.

Hendriksen, E. S. (1977). *Accounting theory*. McGraw-Hill/Irwin.

Hendriksen, E. S., & Van Breda, M. F. (1999). *Teoria da contabilidade*. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 277-297.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017). *Cidades. Alagoas*. Disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/>.

Jund, S. (2008). *AFO-Administração Financeira e Orçamentária*. Porto Alegre: Elsevier Brasil.

Kam, V. (1990). *Accounting theory*. New York: Wiley.

Kohama, H. (2010). *Contabilidade pública: teoria e prática: contém aplicação prática dos principais dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas.

Kreuzberg, F. (2016). *Custos no setor público: análise dos artigos posteriores a publicação estudo n 12 do IFAC. CAP Accounting and Management*, 2013(6), 186-201.

Lei Orgânica do Município de Maceió. (2003). Disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_al_maceio.pdf.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil>.

Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.

Lei Orgânica do Município de Maceió. Promulgada em 06 de Abril de 1990. Arapiraca. Disponível em <http://www.arapiraca.al.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-de-arapiraca/view>.

Mainwaring, S.; Welna, C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press: New York.

Marinela, F. (2010). *Direito Administrativo*. 4 ed. Niterói: Impetus.

Mauss, C. V., Bleil, C., & Vanti, A. A. (2009). XBRL in public management using business intelligence (BI). *BASE-Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, 6(1), 5-18.

Martinelli, R. M. (2015). *Orçamento Público: um estudo de caso da prefeitura do município de Barretos/SP*. 46 f., il. Monografia (Bacharelado em Administração Pública). Universidade de Brasília, Universidade Aberta do Brasil: Brasília.

Martinho, M.R. (2009). *Lei De Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Clube de Autores.

Menezes, J.B. (2005). *A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. Disponível em <http://ipea.gov.br/participacao/images/Menezes.pdf>.

Meirelles, F. (2006). Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 40(4), 545-566.

Mello, C. A. B. (1998). *Curso de Direito Administrativo*. 10º ed., São Paulo: Malheiros.

Mikesell, J. L. (2011). *Reforms for improved efficiency in public budgeting and finance: improvements, disappointments, and work-in-progress*. Public Budgeting & Finance, Winter: 1-30.

Milani Filho, M. (2004). *Função controladoria em entidades filantrópicas: contribuição para a avaliação de desempenho*. São Paulo. 140p. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo:SP, Brasil.

Mileski, H. S. (2006). *Controle social: um aliado do controle oficial*. Interesse público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Ministério da Fazenda (s.d.). Visão Geral do PNAFE. Brasília, Brasil: Disponível em <http://ucp.fazenda.gov.br/pnafe/visao-geral-do-pnafe>

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015). Pnag. Brasília-Brasil. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/apresentacao>

Mohr, K., & Pezzella, M. C. C. (2012). A sociedade da informação à luz da Lei 12.527/2011: os servidores públicos e a divulgação nominal de suas remunerações. *Simpósio Internacional de Direito: Dimensões materiais e eficaciais dos direitos fundamentais*. São Paulo:SP, Brasil. 2(2), pp. 217-236.

Moreira, F. H. (2014). Controle do Orçamento Público municipal. *Revista-AERE*, 21(2), 49-60.

Motta, W. F. (2006). A evolução histórica do Orçamento Público e sua importância para a sociedade. *Revista Enfoque: Reflexão Contábil*, 25(2).

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, v. 44: 27-52.

Oliveira, L. I. (2015) *A Lei e a Instrução Normativa. A Força da Instrução Normativa*. Disponível em <http://www.rochamarques.com.br/artigos/lei-e-instrucao-normativa>.

Pacheco, R. S. (2011). Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, 40(4), 523-544.

Palhano, R. (2005). *Poder, controle social e Orçamento Público-uma introdução. O poder, o controle social e o orçamento*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 13-24.

Pereira, S. M., de Almeida. L. N. (2014). *Modelo de Apoio a Decisão para o Planejamento Plurianual do Estado de Alagoas*. XLVI Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional. Pesquisa operacional na Gestão da Segurança Pública. Salvador, BA.

Pagnussat (Orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. (vol. 2). Brasília: ENAP.

Pereira, L. C. B. (2015). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço público*, v. 47, n. 1: 07-40.

Pereira, L.C.B. (2017). Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1: 147-156.

Pereira, L. C. B. (1997, jan./abr.). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 48, n.1:5-25, jan./abr.

Pimenta, M.V.A. (2007). *Teoria da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey.

Pimentel, E. e França, L. (2018). Conectados: Alagoas tem 96 celulares ativos para cada 100 habitantes. *Jornal eletrônico Tribuna Hoje*. Disponível em <http://tribunahoje.com/noticias/cidades/2018/01/06/conectados-alagoas-tem-96-celulares-ativos-para-cada-100-habitantes/>.

Piscitelli, R. B., & Timbó, M. Z. F. (2012). *Contabilidade pública*. São Paulo: Atlas SA.

Procopiuck, M., Machado, E. T., Rezende, D. A., & Netto Bessa, F. L. B. (2007). O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*. vol. 58, nº 4. out./dez. Disponível em <https://www.tcm.go.gov.br/explorer/repositorio/ArtigoPPA2.pdf>.

Portal da Transparência do Estado de Alagoas, Graciliano Ramos (2018). Disponível em <http://transparencia.al.gov.br/>.

Portal da Transparência. *Resoluções Normativas*. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Disponível em http://www.tce.al.gov.br/sicap/index.php?option=com_content&view.

Prado, O. e Lourenço, M. (2008). Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. *Revista Alcance*, v. 13, n. 3.set-dez: 355-372.

Raupp, F. (2014). Prestação de contas de executivos municipais de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 3: 151-158.

Reis, L. G. (2004). A pesquisa brasileira em contabilidade do setor público: uma análise após a implementação da lei de responsabilidade fiscal. *RIC-Revista de Informação Contábil*, 1(1).

Rocha, D. G., Marcelino, G. F., & Santana, C. M. (2013). Orçamento Público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de Administração*, 48(4), 813-827.

Sanches, O. M. (2004). *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2ª ed. (atual. ampl.). Brasília: Prisma/ OMS,

Schick, A. (2006). *Conflitos e soluções no orçamento federal*. In J. Giacomoni & J. L.

Seyoum, B., & Manyak, T. G. (2009). *The impact of public and private sector transparency on foreign direct investment in developing countries. Critical perspectives on international business*, 5(3), 187-206.

Silva, M. K. (2003). *A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 157-185.

Silva, A.A (2016). *O Novo Papel dos Tribunais de Contas no Julgamento das Contas de Governo – Considerações Sobre o Município de Fortaleza de 2005 a 2009*. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2673650.PDF>.

Simões, H. M. S. (2011). *Orçamento Participativo*. 1 ed. São Paulo: Clube dos Autores.

Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2012). *Der Bürgerhaushalt in Europa-eine realistische Utopie?: zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*. Springer-Verlag.

Soares, J.A. (1998). *Os desafios da gestão municipal democrática*. Rio de Janeiro: Cortez.

Tribunal de Contas do Estado de Alagoas – TCE/AL (2015). *Relatório de análise comparativa dos Portais de Transparência dos municípios alagoanos (anos de 2013, 2014 e 2015)*. Maceió -AL. Brasil.

Vasconcelos, C. M. (2010). Financiamento, gasto público e gestão dos recursos em saúde: o cenário de um Estado brasileiro. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 17(7), 1849-1856.

Viana, R. (2014). *Orçamento Público: um enfoque sobre o orçamento do conselho regional de medicina do Estado da Paraíba*. (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal da Paraíba, UEPB: João Pessoa-PB, Brasil.

Wilges, I. J. (2006). *Finanças Públicas: Orçamento e Direito Financeiro*. Porto Alegre, RS: AGE, 2006.

Xerez, S. R. D. (2013). *A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento*. (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal do Ceará, UFC: Fortaleza-CE: Brasil.